

Vermommingen van beleid

Beleids taal en symboliek van politiek en beleid

A.F.A. Korsten

2010 (herdruk van tekst uit 2005)

Inhoudsopgave

A Inleiding

1 Inleiding

B Algemeen overzicht

- 2 Het werk van Edelman over symboliek
- 3 Symboliek in de definitie van problemen: illustratie (1)
- 4 Symboliek en agendering: illustratie (2)
- 5 Retorische analyses
- 6 Hoe sijn nieuwe ideeën door in een organisatie?
- 7 Motieenvocabulaires
- 8 Doctrines: Hood & Jackson
- 9 Beginselen als motivering voor beleid
- 10 De beleidstheorie: reconstructie van veronderstellingen achter beleid
- 11 Framing met heuristieken: Korsten; Rein & Schön, Van Twist
- 12 Discourscoalitie
- 13 Metaforen
- 14 Beeldschema's
- 15 Classificaties
- 16 Reframing en het zoeken naar consensus
- 17 Symboliek in organisaties

C Uitwerking

- 18 Imago van de overheid
- 19 Overheids taal versus taal uit dag- en opiniebladen
- 20 Taal in een politieke context (1): verbale politiek
- 21 Taal in een politieke context (2): verkiezingscampagnes als theater-stuk
- 22 Taal in een politieke context (3): politieke debatten
- 23 Taal in een politieke context (4): teksten van politieke partijen
- 24 Bestuurlijke en ambtelijke teksten (1): inspraakbrochures
- 25 Bestuurlijke en ambtelijke teksten (2): symboliek van wetgeving
- 26 Bestuurlijke en ambtelijke teksten (3): symboliek van verordeningen en beschikkingen
- 27 Bestuurlijke en ambtelijke teksten (4): het formulier
- 28 Bestuurlijke en ambtelijke teksten (5): advertenties van de overheid
- 29 Bestuurlijke en ambtelijke teksten (6): de televisiespot
- 30 Bestuurlijke en ambtelijke teksten (7): aanwijzingen
- 31 Directe communicatie tussen overheid en individuele burgers
- 32 Narratieve analyse

D Balans

33 Balans: vermommingen van beleid

A Inleiding

1 Inleiding

Taal met of zonder teken

'Ik heb elf keer een Europese Raad - ook wel 'top' genoemd- verslagen. Dus weet ik zeker dat het om een spel met woorden, een verbale farce gaat. Ik weet ook zeker dat tijdens een top eigenlijk alleen maar de zogenaamde slotverklaring wordt besproken. Dat stuk is al in ontwerp klaar voordat de vergadering begint. De vraag is alleen maar wat erin blijft, wat eruit moet en wat wijziging behoeft. Wie het klaarspeelt er iets aan toe te voegen, is óf een groot staatsman óf toevallig kanselier óf president van een groot EU-land. Eendracht maakt in Europa zelden macht. Omvang en grootte des te meer.

De top gaat dus van het begin af aan over zijn eigen afloop. En de slotconclusies vormen de agenda. De rest is doodsimpel. Is er sprake van een "*diepgaand debat*", dan wordt er met de blote vuist gevochten. Rept men van "*constructief beraad*", dan is er ruzie zonder handgemeen. Zijn de gesprekken "*openhartig*", dan wordt er gevloekt en gescholden. Heeft men het over "*een goede sfeer*", dan gaat het nergens over. Zijn er nog "*punten van overleg*", dan komt men er niet uit. Pas als er "*open en vriendschappelijk*" wordt gepraat, dan loopt het een beetje, maar zijn geen echte resultaten te verwachten. En heeft men het over een "*historische gebeurtenis*", dan wordt je belazerd of moet een van de leiders toevallig een verkiezing winnen. Zodat vrijwel iedere top een historische gebeurtenis is. Die daarna snel wordt vergeten. Wat iedere leider tot grote tevredenheid stemt.

Daarom is een top uitsluitend taal zonder teken'.

Dat een Europese top vooral een spel van woorden is rond conclusies die al getrokken zijn, is niet helemaal waar. 'Een top is ook een zaak van gebaar en houding, bestemd voor achterbannen, kiesvee en partijgangers zonder welke de arrogantie van de macht niet goed kan gedijen.

Voor een echt grote leider telt daarom vooral hoe hij op de top aankomt en - meer in het bijzonder - hoe hij uit zijn limousine stapt. Want dat is niet alleen het zichtbaarste moment van de hele gebeurtenis, het is ook het enige moment dat de leider niet met anderen hoeft te delen.

Voor een leider is het vervolgens zaak de hollende lakei voor te blijven die het portier voor hem opent nog voordat de limousine stilstaat. Aankomen en uitstappen is het enige ware kenmerk van een leider. Het verleent hem glans en glorie. Bovendien zoemen de camera's, kijkt iedereen toe en klinkt overal tromgeroffel en bazuingschal. De leider werpt even een verre, plechtige blik over het dak van zijn voertuig en schrijdt dan naar de ingang. Hij doet of hij al die kouwe drukte niet merkt. En alsof hij slechts gebukt gaat onder de loodzware last van zijn staatsmanschap. Maar het is wel zijn grootste moment. Daar doet hij het allemaal voor. Wat niet telt is de manier waarop hij na afloop van de top weer vertrekt. Dat wordt, om de een of andere reden,

nooit vastgelegd. Grote leiders komen alleen maar om aan te komen. Ze komen nooit om weg te gaan. Aan vertrekken is geen eer te behalen. Ze stappen daarom altijd uit, maar zelden in, en het liefst nooit op'.

Aldus de journalist-columnist Jo Wijnen, 13 en 14 juni 1997, enkele dagen voor de top in Amsterdam.

Taal doet ertoe

Jaren terug ontving de leidende hoogleraar van een universitaire vakgroep van een gemeente de opdracht om een groep gemeente-ambtenaren te trainen in omgaan met bezuinigingen. Wat te doen? Publicaties over lokale bezuinigingsoperaties waren er nog nauwelijks. Het was nog niet bekend welke aanpakken in de lokale praktijken voorkwamen, laat staan wat de voor- en nadelen waren. De professor bestuurskunde kon met zijn hoofdmedewerker, zijn rechterhand, de groep niet tegemoet treden met een uitgebreid kennisfonds. De vraag liep vooruit op resultaten van verricht substantieel onderzoek. Reflectie onder 'de kerstboom' was gewenst. De opdracht was niet eenvoudig. De gemeentebegroting en -rekening nader analyseren op bezuinigingsmogelijkheden? Daartoe was de hoogleraar zeker bekwaam, maar dat zou betekenen dat hij het werk voor de ambtenaren ging opknappen. Dat was niet de bedoeling, want wat zouden de ambtenaren daarvan leren? Verdere bezinning leidde tot de stap om de ambtenaren een sprookje voor te leggen en ze te laten nadenken en praten over wat dat sprookje voor hun praktijk betekende. De aanpak werkte. Er werd geanimeerd gediscussieerd. Of deze gemeente uiteindelijk beter kon omgaan met bezuinigen, weten we niet.

Waar het hier om gaat, is dat 'taal' blijkbaar iets kan bewerkstelligen, iets kan losmaken. Taal doet ertoe. Niet alleen in de manier waarop de hoogleraar ambtenaren iets wil leren. Politiek is een zaak van macht en gezag, maar ook een kwestie van symboliek en symbolische macht in taal uitgedrukt. Men kan de speeches van Saddam Hussein van Irak erop nalezen.

Achtergrond

Prins Claus schrijft als inspecteur voor de ontwikkelingssamenwerking in het voorwoord van de bundel '*Cultuur en ontwikkeling*': 'Nationale hobbyismen vierten nog steeds hoogtij. Wij zijn de fase van steeds maar blijven experimenteren nog niet ontgroeid. Voor oude vraagstukken bedenken wij nieuwe begrippen en noemen het nieuw beleid'.

Hier gaan we in op beleidstaal en symboliek van politiek en beleid. De volgende vragen nemen we tot oriëntatiepunt zonder deze letterlijk in deze volgorde te beantwoorden.

- Wat is het verband tussen beleidstaal en symboliek?
- Welke denk- en opvattingenpatronen liggen achter de taaluitingen van actores met betrekking tot beleid? Waarom moeten we die kennen? Zijn die belangrijk of onbelangrijk voor actores in het openbaar bestuur?
- Welke taal spreken actores in het openbaar bestuur, zoals premiers, en politieke voormannen, in welke arena spreken ze die en hoe spreken ze in debatten met elkaar?

- Welke taaluitingen komen we met betrekking tot politiek en beleid zoal tegen (het maken van nota's, wetten, circulaires) en wat leert dat ons?
 - Wat is narratieve analyse volgens auteurs als Van Eeten, Dicke? Kan een narratieve analyse van betekenis zijn voor het begrijpen van debatten, voor het verder brengen van debatten, en voor de rol van procesmanager?
- In het navolgende verduidelijken we eerst nog enkele begrippen en stellen we de relevantie aan de orde.

Taal: retoriek en argumentatieve beleidsanalyse

Politieke strijd wordt gevoerd over beleid, over het bereiken van doelen en middelen, en daarmee is ook beleid aan taal gerelateerd.

Wie taal zegt, denkt aan retorica en argumentatieve beleidsanalyse. Retoriek is wel de taal van de macht genoemd en retorica de wetenschap van de demystificatie, van onthulling van impliciete en beïnvloedende boodschappen. Retorica is 'de ontmaskering van de macht' (Van der Veen, 1991). De argumentatieve beleidsanalyse richt zich onder meer op de redeneringen en argumentaties in taaluitingen van de overheid, en op het verbeteren daarvan, en daarom is een vak als argumentatieve beleidsanalyse of argumentatieleer een vak binnen opleidingen bestuurskunde. Inzichten uit de retorica en uit de argumentatieve beleidsanalyse zijn hier van belang en komen ook aan de orde.

Retorica kan ontmaskeren maar moet daartoe niet beperkt blijven (Van der Veen, 1991: 303). Ontmaskeren is niet opbouwen. Retorische analyse zou de communicatie in het openbaar bestuur moeten bevorderen.

Dat is ook een opdracht voor beleidsanalisten op het vlak van de recent sterk in ontwikkeling zijnde argumentatieve beleidsanalyse, die te hulp gevraagd kunnen worden om voorstellen op de agenda te krijgen en om beleid te ontwerpen en te onderbouwen. Beleid onderbouwen is niet slechts een kwestie van kosten en baten op een rij zetten.

Giandomenico Majone, in 1989 hoogleraar beleidsanalyse in het openbaar bestuur en werkzaam op het European University Institute in Florence, verwoordt waarom hij gegrepen werd door het onderwerp 'argumenteren' en 'overtuigen' en kwam tot de opzet van een boek *'Evidence, argument and persuasion in the policy process'*:
'I started working on the ideas that eventually led to this book more than a decade ago (rond 1980 dus). At that time the notion that the rhetoric, the ancient art of persuasive discourse, had anything to do with professional policy analysis seemed to many colleagues to be not far-fetched but also dangerous. These colleagues feared that to question the image of analysts as technicians supplying data for the preexisting preferences of policymakers would threaten the position of policy analysis as an academic discipline and undermine efforts to introduce rationality and efficiency in the confused world of policy-making. This was not (..) my intention. Having been trained als a Bayesian statistician, I felt that the attempt to enlarge the scope of policy analysis to include such common practices as persuasion, rationalization, and

advocacy - thus bringing these practices under rational control- was rather similar to the efforts of students of subjective probability to extend the range of application of statistical and probabilistic reasoning beyond the traditional domain of repetitive events and mass phenomena'.

Taal en symboliek

Taal en symboliek zijn verbonden. Dat interesseert antropologen, rechtssociologen en politieke wetenschappers die zich hierop richten. Ook hun inzichten zijn hier aan de orde, naast die vanuit de beoefenaren van de retorica en argumentatieve beleidsanalyse.

Wat te verstaan onder een symbool? Een symbool is een teken, iets dat verwijst naar iets anders maar daarmee niet samenvalt (Peters en Vlemminx, 1991: 38). Maar het symbool en datgene wat gesymboliseerd wordt, zijn geen gescheiden grootheden. Er is sprake van samenhang. Een nationale vlag is een symbool want de vlag verwijst naar het land waar men verblijft. Een volkslied is ook een symbool. Dit lied verbindt een land en bevestigt dat. Symboliek heeft dus ook met waarden en normen te maken. De symbolische kant van een wet slaat op wat de wet uitdrukt ongeacht haar feitelijke gevolgen, terwijl de instrumentele kant betrekking heeft op doelstellingen, resultaten en effecten (Van Seters, 1991: 17).

Een ritueel is een verschijnsel dat sterk gekenmerkt wordt door symboliek. Hier kijken we vooral naar rituelen waar de overheid bij betrokken is en taal, met name beleidstaal, een rol speelt. De troonrede is een typisch voorbeeld, want er is sprake van een jaarlijks ritueel waarbij een speech volgt over beleidsvoornemens. Bij de analyse van de symboliek van de troonrede wordt niet in eerste instantie naar de inhoud van de rede gekeken maar naar het ritueel en de betekenis daarvan. Bij symboliek wordt dus gekeken naar wat iets op het eerste gezicht niet is. Een volkslied is een lied, maar bij de symboliek van dit lied gaat het om iets anders, iets wat erachter schuil gaat. Achter het vele overlegritueel tussen werkgevers- en werknemersorganisatie in de Sociaal-Economische Raad en andere overlegplatformen gaat schuil dat ongeorganiseerde werknemers, die niet zijn aangesloten bij werknemersorganisaties die in het overleg betrokken zijn, het resultaat van dit overleg accepteren (verg. Edelman, 1964; 1975: 313)

Aandacht voor taal en symboliek in politiek en beleid is er niet alleen geweest bij hen die zich met politieke wetenschap en bestuurskunde, bijvoorbeeld met argumentatieve beleidsanalyse, bezig houden, zoals bij Edelman en Majone. Vanuit rechtssociologisch kring is voor symbolisch beleid en symboolwerking van wetten en andere regelgeving aandacht gevraagd. Auteurs als de Noor Vilhelm Aubert en de Nederlander Cees Schuyt hebben zich hiermee bezig gehouden. Men drukt met symbolisch beleid, grofweg gesteld, uit dat beleid 'een papieren tijger' is, dat beleid wel een belangrijk iets positiefs vertolkt, maar dat een overheid niet in staat is om wat bepleit wordt ook af kan dwingen met sancties.

Symbolisch beleid wordt niet altijd negatief beoordeeld. Eerste schreden op een beleidsterrein zijn vaak voorzichtig en worden daarom wel als symbolisch betiteld. Beleid is dan immers nog weinig geïnstrumentaliseerd. Dergelijk beleid is vaak beperkt tot een nota of een wet zonder 'tanden'; later volgt dan meer modiciferend beleid, beleid dat gericht is op verandering in de samenleving. Een voorbeeld hiervan is regelgeving op het vlak van medezeggenschap in bedrijven. Aanvankelijk was een regeling 'facultatief', later werd een medezeggenschapsstructuur verplicht; eerst alleen in de grote, industriële bedrijven maar later ook in kleinere bedrijven, en weer later in non-profits.

Edelman als inspirator

Murray Edelman, die veel publiceerde over politiek, symboliek en taal, is een radicalere visie toegegaan dat we wel vinden bij bepaalde auteurs die zich met symbolisch beleid en symbolische wetgeving inlaten. Volgens hem is symboliek de kern van *elk* beleid. Politiek, bestuur en beleid zijn doordrenkt van symboliek, en daarmee van *waarden en normen*. Beleid is een uitingsvorm van symbolische actie, is een vorm van symbolisch gedrag. Taal vormt het mechanisme waarmee de symboliek uitdrukking krijgt.

Het werk van Murray Edelman is een inspiratiebron geweest voor studies naar symboliek van politiek, bestuur en beleid.

In de hoek van taal en beleid kunnen we ook auteurs plaatsen als Thurman Arnold, Christopher Hood, Martin Rein en Donald Schön, Frank Fischer en Giandomenico Majone. In Nederland zijn auteurs als Willem Witteveen, Rob Hoppe, Paul Frissen, Andries Hoogerwerf, Igno Pröpper, Arthur Edwards, Arno Korsten, Mark van Twist, Michel van Eeten en Willemijn Dicke met bepaalde publicaties in deze hoek te plaatsen.

We zullen zien dat de relatie symboliek en beleid een verbinding heeft met de cultuurtheorie van Douglas en Wildavsky. Toch is deze theorievorming over 'beleidstaal en symboliek van politiek en beleid' hier bewust afzonderlijk behandeld. Dat is terecht volgens auteurs als Van der Veen (1991) en 't Hart en Kleiboer (1995: 319). Deze theorievorming vraagt aandacht voor thema's die niet eerder belicht zijn, zoals motieenvocabulaires, bestuurstheorieën en -doctrines, beginselen, de beleidstheorie, heuristieken-ontwikkeling en 'framing', metaforen, beeldschema's, argumentatietheorie, debatten. Deze benadering lijkt op het eerste gezien vooral gericht op ontmaskering van beleidspretenties. Bij nader inzien zal blijken dat hier veel aanknopingspunten te vinden zijn voor praktisch handelen. Hier komt de 'kunde' van de bestuurskunde aan de orde, onder meer in aandacht die gevraagd wordt voor 'goed argumenteren'.

Taaluitingen

Bestuurders en andere actoren gebruiken verschillende taaluitingen waarin symboliek tot uiting komt: schriftelijke teksten, speeches, debatten in verschillende arena's en discussies op televisie. We gaan vooral in op schriftelijke teksten. Daarbij moeten we

beseffen dat de televisie belangrijk is geworden. Bekend is dat Nixon ooit een debat van Kennedy op de t.v. verloor. Toen de invasie van Amerikanen en Britten in Frankrijk in 1944, in Normandië herdacht werd, was een ploeg filmers en 'advisors' meer dan een week tevoren in Normandië in actie om te bezien waar en hoe president Reagan gunstig gefilmd kon worden. Gunstig gefilmd worden maakt uit voor de binnenlandse steun van de president in de V.S.

Indelingen

- Het werk van Edelman over symboliek
- Symboliek in de definitie van problemen: illustratie (1)
- Symboliek en agendering: illustratie (2)
- Retorische analyses
- Hoe sijpelen nieuwe ideeën door in een organisatie?
- Motieenvocabulaires
- Doctrines: Hood & Jackson
- Beginselen als motiveringen voor beleid
- De beleidstheorie: reconstructie van veronderstellingen achter beleid
- Framing met heuristieken: Korsten; Rein & Schön, Van Twist
- Discourscoalitie
- Metaforen
- Beeldschema's
- Classificaties
- Reframing en het zoeken naar consensus
- Symboliek in organisaties
- Imago van de overheid
- Overheidstaal versus taal uit dag- en opiniebladen
- Taal in een politieke context (1): verbale politiek
- Taal in een politieke context (2): verkiezingscampagnes als theater-stuk
- Taal in een politieke context (3): politieke debatten
- Taal in een politieke context (4): teksten van politieke partijen
- Bestuurlijke en ambtelijke teksten (1): inspraakbrochures
- Bestuurlijke en ambtelijke teksten (2): symboliek van wetgeving
- Bestuurlijke en ambtelijke teksten (3): symboliek van verordeningen en beschikkingen
- Bestuurlijke en ambtelijke teksten (4): het formulier
- Bestuurlijke en ambtelijke teksten (5): advertenties van de overheid
- Bestuurlijke en ambtelijke teksten (6): de televisiespot
- Bestuurlijke en ambtelijke teksten (7): aanwijzingen
- Directe communicatie tussen overheid en individuele burgers
- Narratieve analyse

B Algemeen overzicht

2 Het werk van Edelman over symboliek

Achtergrond: Taal in Den Haag

Weet u wat UVI betekent? UVI staat voor uitvoeringsinstelling, voorheen bekend als bedrijfsvereniging. 'De wereld van de sociale zekerheid staat bol van afkortingen, die, ook uitgeschreven, volmaakt betekenisloos blijven voor de meesten van ons. De UVI's moeten gaan samenwerken met de sociale diensten en de arbeidsbureaus volgens het één-loket-model, ook wel 'front office' genoemd, waarbij 'wordt gebouwd' op een cliënt-volgsysteem. 'Het zijn nieuwe termen die verhullen dat het onderliggende probleem hetzelfde is als jaren geleden. Nederland kampt met een leger van een miljoen gehandicapten, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en oudere WW'ers die best zouden kunnen werken, dat vaak ook willen, maar dat werk niet te pakken krijgen', aldus José Smits in De Volkskrant, 25 juni 1997.

Een spreuk, een ceremonie, een omgangsvorm, een etiket, een knipoog, een formulier, een notahet zijn allemaal tekens of tekensystemen. Er bestaan veel van die tekens. Tekens vormen de basis voor elementaire vormen van leven en zijn de kern van de menselijke denkvorm die zich uit in taal. Met taal houden diverse wetenschappen zich bezig, zoals onder andere de semiotiek (betekenisleer), de logica, de argumentatietheorie, de retorica (de wetenschap van de demystificatie, van onthulling van impliciete en beïnvloedende boodschappen), de taalsociologie, de politieke wetenschap en ook de bestuurskunde.

Om inzicht in de relatie tussen taal en beleid te verschaffen, kiezen we hier als aanpak om eerst in te gaan op een klassiek auteur, wiens werk hoofdzakelijk over taal en beleid handelt. Vervolgens gaan we in op denkvormen, achterliggende kaders, waarin taal in relatie tot beleid aan de orde is. Dat is niet alleen in de vorm van nota's, wetten of begrotingen met toelichting, het geval. Er is ook een achterkant dat we proberen te vatten, zoals onder meer: de motievenvocabulaire die beleid bevordert; de beleidstheorie in de vorm van veronderstellingen achter een nota of wet; de heuristiek als een perspectief op een vraagstuk; de metafoor om een verschijnsel te situeren; de classificatie achter beleid; het argument.

Wij kiezen er allereerst voor om voor het overzicht aan te sluiten bij het radicale denken van de klassieke auteur M. Edelman. Edelman publiceerde vier boeken '*The symbolic uses of politics*' (1967), '*Politics as symbolic action*' (1971), '*Political language*' (1977) en '*Constructing the political spectacle*' (1988). Door Frissen is Murray Edelman als klassiek auteur behandeld in '*Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*' (Korsten en Toonen, 1988). We baseren ons in het navolgende mede op dat hoofdstuk.

Beleid als symbolisch gedrag

De centrale stelling van Edelman is dat beleid een vorm van symbolisch gedrag is. Wat kunnen we als symbool zien? Woorden, termen, begrippen. Die verwijzen naar waarden en normen die in een samenleving worden gedeeld.

Een verschijnsel als een overheidsnota is nooit alleen dat wat die is, een nota over een bepaald onderwerp. Een document als een nota of een wet heeft een dubbele betekenis, een neutrale die verwijst naar de inhoud, en een symbolische die verwijst naar waarden en normen, die achter een nota liggen. Een nota of wet heeft altijd (ook)

een symbolische kant. Deze symboliek is niet onmiddellijk herkenbaar maar valt bijvoorbeeld wel op door een vergelijking te maken met dergelijke handelingen op historisch verschillende tijdstippen of door een vergelijking tussen volkeren of staten. Ook een vergelijking met alternatieve visies is verhelderend.

De Troonrede is bijvoorbeeld direct herkenbaar als een symbolisch handeling (Van Schendelen, 1976: 226; Witteveen, 1996). Ze markeert de beleidsvoornemens die de regering in een komend parlementair zittingsjaar wil realiseren. Het is ook een ritueel. De koningin spreekt de rede uit in een ambiance van pracht en praal, waardoor de politieke en publieke aandacht gevestigd wordt op wat 'ons bindt', hoe belangrijk de regering is, en dat zowel koningin als regering 'het beste met ons voorheeft', het volk wil dienen.

Edelman houdt zich niet met troonredes bezig. Hij is een Amerikaan die aandacht had voor feitelijke effecten van fraai geformuleerde beleidsvoornemens. Hij richt zich op de Verenigde Staten. Waarom bestaan armoede of sociale ongelijkheid er nog in een mate die in geen verhouding staan tot de beleidsprogramma's die pretenderen armoede en ongelijkheid fors terug te dringen? Edelman is van mening dat een belangrijke verklaring ligt in het symbolisch karakter van politiek en beleid. Door uit te drukken dat armoede bestaat en door aan te geven dat het een moeilijk vraagstuk is maar dat een regering het wel probeert, wordt armoede ook maatschappelijk geaccepteerd (zie Frissen, 1988: 397). Edelman richt zich in zijn werk op twee vraagstukken: symboliek en effecten van beleidsvoornemens. Door hem worden ze verbonden.

Edelman ziet in taal, waarin beleidsvoornemens geformuleerd zijn, positieve symboliek. Maar in zijn werk is een ontwikkeling waar te nemen, zoals Frissen in zijn overzicht stelt, van positieve symboliek naar aandacht voor manipulatieve kanten van symboliek, naar -uiteindelijk- politieke taal als machtsmiddel. We komen daarop terug.

Mythen

In het eerste boek *'The symbolic uses of politics'* (1967) gaat Edelman in op beleid als een verschijnsel met veel symboliek. De grondslag voor symboliek zijn mythen. Mythen zijn 'gedeelde overtuigingen, die handelen legitimeren en rationele tegenstrijdigheden opheffen' (Frissen, 1988: 397). Een voorbeeld daarvan is volgens Edelman het geloof in rationaliteit en in het ideaal van de democratie. Dergelijke mythen zijn noodzakelijk, meent Edelman, zeker als rationele belangenafweging rond beleid niet volstaat. Mythen zijn dus in feite geen ballonnen die moeten worden doorgeprikt. Mythen vervullen in politiek en beleid een positieve functie, bijvoorbeeld voor de acceptatie van al of niet uitblijvende handelingen.

Hierbij is ons inziens bijvoorbeeld te denken aan verwijzingen naar een adviesprocedure rond wetgeving. Als een oppositie attendeert op het uitblijven van een aangekondigd wetsvoorstel kan een kabinet verwijzen naar het advies van de Raad van State dat uitblijft; 'de Raad heeft meer tijd nodig om dit complexe vraagstuk

te bekijken'. De symbolische betekenis hiervan is dat de Raad van State een eerbiedwaardig 'college van staat' is dat gerespecteerd moet worden. In dit land 'hebben we met elkaar afgesproken dat de procedure voor wetgeving zo geregeld is'. De oppositie moet zich, met andere woorden, netjes hierin schikken en afwachten. De verwijzing naar een wetgevingsprocedure verwijst dus naar normen en waarden in de parlementaire democratie.

In het tweede boek '*Politics as symbolic action*' (1971) gaat Edelman in op symboliek als verklaring voor berusting of opstand van mensen in depriverende omstandigheden. Hij maakt duidelijk dat politiek niet alleen 'dwingende toedeling van waarden' is, zoals Easton stelt, maar ook mogelijkheden biedt om door middel van symbolische actie preferenties en percepties van mensen van situaties en processen te beïnvloeden. Dat kan niet ad hoc, er moet een symbolische ordening zijn. Mythen en metaforen bieden daarvoor mogelijkheden. Wie zo kijkt relativeert de doeltreffendheid van beleid als oogmerk en resultaat.

Politieke taal

'Woorden die succes hebben en beleid dat faalt' is de ondertitel van het uit 1977 daterende boek '*Political language*'. Dit boek behandelt politieke taal als uiting van politieke symboliek. Beleidstaal leidt tot acceptatie van armoede en ongelijkheid, meent Edelman. De omschrijving van een werkelijkheid kan vanuit verschillende invalshoeken geschieden. Verschillende soorten taal brengen hun eigen probleemdefinities met zich. 'Taalspelen', zo zou men kunnen zeggen, interpreteren 'de wereld' verschillend, en ze verwijzen naar onderscheiden waardenpatronen.

Het Haagse jargon kent daar veel voorbeelden van, waaruit soms meer, soms minder duidelijk wordt dat 'de dingen' maatschappelijk anders benoemd worden dan door gezagsdragers en parlementariërs. In Den Haag is het gangbaar te spreken van 'minima', niet van armen en hongerigen. Toen er werd vastgesteld dat er ook minder bedeelden waren, werd het woord 'echte minima' geïntroduceerd. Daarna kwam het woord 'langdurig echte minima' om aan te geven dat er verschil bestaat tussen minima, echte minima en langdurig echte minima. Dit onderscheid kan men een manier noemen om zonder emotionele geladenheid vraagstukken te verkennen, en alternatieven te bedenken en bespreken. Bij woorden als 'echte minima' gaat het om eufemismen.

Achtergrond: 'De wet van klets'

'Er worden in de Tweede Kamer ontzettend veel woorden gebruikt. Er beklijft zo weinig. Het zou veel korter kunnen. In het kameroverleg worden zaken herhaald en herhaald. Er wordt teveel vergaderd. Dat vind ik een crime. Het kost zeeën van tijd. Soms duurt een debat zo lang en is het zo saai. Zes partijen zeggen vaak precies hetzelfde. Het zou veel dynamischer zijn als een spreker de standpunten van de andere vijf even samenvat. Scheelt al gauw een uur per dag'.
Boris Dittrich, Tweede Kamerlid voor D66 (VN, 30 aug. 1997).

Er zijn natuurlijk meer voorbeelden van 'newspeak' te geven. Gemeenten gaan 'bedrijfsmatig werken' wekt de indruk dat een strategisch management nodig is en bedrijfsplannen per afdeling, de arbeidsproductiviteit omhoog gaat, bij inefficiency gesneden wordt, leidinggevend en afgerekend worden op resultaat, enz. Het is een taal van vernieuwing, van bij de tijd blijven en van navolgen wat goed gaat in het bedrijfsleven. In principe is 'de bedrijfsmatige gemeente' een mythe, waarachter een waarden- en normenpatroon schuil gaat. Over de aanvaardbaarheid wordt hier geen uitspraak gedaan. Sommigen koesteren een andere mythe. Zij menen dat een gemeentelijke organisatie maar gedeeltelijk of niet als een bedrijf te zien is. Het politiek bestuur bepaalt het strategisch management en niet de ambtelijke leiding. Strategische mogelijkheden zijn bovendien beperkt, want een strategie is het specifieke bovenop het generieke, en het generieke, dus datgene wat een gemeente toch al als gevolg van wetgeving moet doen, is veelomvattend. Met andere woorden, de vrije ruimte voor strategische keuzen is beperkt. Een gemeente heeft minder te kiezen dan een private onderneming. Leidinggevend worden zelden afgerekend op basis van resultaten. Hoe dit ook zij, ook bij een uitwerking van dit alternatief model van een gemeente zou blijken dat sprake is van een waarden- en normenpatroon.

Edelman betoogt dat het gebruik van bepaalde taal ook consequenties heeft voor het kijken en zien van bepaalde effecten van beleid. Als woorden slechts naar goede bedoelingen van beleid verwijzen, is er weinig oog voor neveneffecten van beleid. Edelman wijst in dit verband op rassensegregatie en de negatieve effecten van 'bussing'. Dat kan leiden 'tot beleid dat zijn eigen doelstellingen en beloften frustreert, zonder dat dat als zodanig wordt opgemerkt (...). Overtuiging en perceptie zijn belangrijker dan feitelijke resultaten' (Frissen, 1988: 399).

Geloofwaardigheid vergroten

Bennet en Edelman (1985) gaan in op de verhalen die vaak in de Amerikaanse media worden verteld. Daarin komt de federale staat, de Verenigde Staten, soms naar voren als de 'held', waar tegenover verhalen verteld worden van de bedrieglijkheid van de communisten en bijvoorbeeld van de immoraliteit van de criminelen. Deze verhalen hebben invloed. Hoe krijgen deze verhalen hun geloofwaardigheid? Drie kenmerken zijn relevant.

Ten eerste, er ontstaat een indruk van realisme door selectieve documentatie, die een bepaalde 'plot' steunt. Andere informatie wordt weggedrukt, buiten beschouwing gelaten.

Ten tweede, de verteller introduceert alleen fragmentarisch de 'plot'-lijnen (= 'closure'). De luisteraar krijgt de ruimte het verhaal zelf verder in te vullen. Een voorbeeld van 'closure' is de verkiezing van Duarte in de jaren tachtig in El Salvador. Twee partijen hebben deelgenomen aan verkiezingen, en een won er overtuigend, bij een grote opkomst. Ergo: er is sprake van een democratisch proces.

Ten derde, mensen trekken bekende meningen en lessen uit het verhaal. 'Plots that appeal to prejudices'. Een voorbeeld is: 'Als je gelooft dat de VS de beschermer zijn

van de wereld-democratie jegens het communisme, en je constateert dat een land VS-interventie weigert, dan kun je concluderen dat dat land communistisch moet zijn.

Veel politici (en journalisten) proberen, aldus de auteurs, de kans op geloofwaardigheid te vergroten door nieuwe gebeurtenissen voor te stellen in oude symbolische pasvormen ('molds'). Het verhaal over de democratie in El Salvador slaat aan omdat we graag willen geloven dat het waar is.

Symboliek: waarden en normen

Overzien we de publicaties van Edelman, dan kunnen we stellen dat ieder overheidsbeleid symboliek kent. Edelman varieert daarmee op de omschrijving van politiek door Easton. Easton spreekt van politiek als toedeling van waarden, waarmee hij bedoelt dat beleid poogt een collectief goed te scheppen, of de inkomensongelijkheid te verminderen. Edelman heeft oog voor handhaving van de status quo of wijziging daarvan door 'woorden', door redeneerwijzen, door taalspelen. Overheidsbeleid is niet alleen wat het zegt te zijn, maar heeft ook tot doel om preferenties te bevestigen of te wijzigen en daarmee bepaalde normen en waarden te ondersteunen of veranderen. Beleid heeft twee kanten, maar de symbolische is de grondstructuur, meent Edelman. Het is de symboliek, en daarmee een bepaald waarden- en normencomplex waaruit de intentie om beleid te ontwerpen voortkomt en die het ontwerp sterk beïnvloedt, en daarmee de beleidsprestaties en effecten. Het is niet zo dat waarden en normen alleen zijn af te meten aan de effecten van beleid. Ze scheppen ook de condities voor beleid, ze bepalen waar interventie plaats moet vinden en op grond van welke criteria beleid beoordeeld wordt (Frissen, 1988: 400).

Het is niet moeilijk voorbeelden te vinden. Er ligt een waarden- en normenpatroon achter wat *toegelaten* wordt op de bestuurlijke agenda, op de keuze van *beleidsdoelstellingen* en *instrumenten*. Het is geen neutraal verschijnsel als een overheid niet primair kiest voor inzet van juridische instrumenten (bijvoorbeeld geboden, verboden) of economische beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld subsidies en heffingen) maar voor communicatieve instrumenten (als voorlichting). Er is niet alleen aan een belastingmaatregel ter vermindering van inkomensverschillen te zien of sprake is van 'een sociaal gezicht' van een minister, maar waarden en normen doen al veel eerder hun werk. Waarden en normen liggen ten grondslag aan het hele belastingstelsel en maatregelen zijn vaak maatregelen *daarbinnen*.

De kritiek van Edelman op de wetenschap, ten tijde van zijn publicaties, is vrij vertaald dat zij teveel uitgaat van eenmaal gekozen beleidsformuleringen en doelstellingen, om vervolgens de doelbereiking daarvan na te gaan. Er is volgens hem te weinig ideologiekritiek, te weinig reflectie op wat een politiek bestuur wel of niet moet willen, op wat er aan waarden en normen achter beleidsvoornemens zit. Er is meer discussie over pretenties gewenst en over zinvolle en zinloze doelstellingen.

Kritiek

In het werk van Edelman valt een tendens waar te nemen van een oorspronkelijk 'objectieve' analyse van symboliek van politiek en beleid naar steeds meer aandacht

voor ideologiekritische interpretatie van effecten van symboliek (Frissen, 1988: 400). Een voorbeeld daarvan is zijn analyse van anti-racismebeleid (Edelman, 1971). Dat is door middel van retoriek en 'pseudobeleid' meer gericht op preventie van potentiële rellen dan op het daadwerkelijk opheffen van achterstandssituaties, aldus Frissen in zijn samenvatting. Edelman heeft dus oog voor politiek taalgebruik, voor lippendienst die bewezen wordt, voor beleid 'dat weinig voorstelt'. De heersende politieke elite kan door middel van manipulatie via symbolen 'echte' beleidsmaatregelen achterwege laten.

Deze toevoeging aan het denken van Edelman wordt gekritiseerd. Frissen (1988) meent dat Edelman bij de kern van zijn stellingname moet blijven, dat wil zeggen dat symboliek de kern van alle beleid is. Symbolisch beleid is niet een type beleid, maar alle beleid is symbolisch. Edelman blijft die visie weliswaar in zijn hele werk uitdragen, maar door symboliek, vrij vertaald, ook in de schoenen te schuiven van een elite die bestuurt, wordt miskend dat beleid van de voorgangers, opvolgers, en de voorstellen van de oppositie ook symbolisch zijn. Er is niemand die 'een haar beter is', zou je kunnen zeggen.

3 Symboliek in de definitie van problemen: illustratie (1)

In 1988 is nog een boek van Edelman verschenen dat Frissen niet in zijn overzicht kon betrekken: *'Constructing the political spectacle'*. Hierin staat als thema de wijze centraal waarop sociale problemen worden geconstrueerd of gedefinieerd. Ook de functies die deze constructies vervullen worden belicht. De sociale werkelijkheid is geen wereld van neutrale feiten. Feiten krijgen betekenis in de ogen en haren van burgers die met elkaar deze feiten waarnemen, interpreteren en waarderen.

We geven een voorbeeld. Is voetbalvandalisme een probleem voor een club of voor een gemeente of voor beide, of voor de voetbalbond, de KNVB? Is voetbalvandalisme een incidenteel massapsychologisch fenomeen, een kwestie van 'goede verhoudingen' tussen het bestuur van de voetbalvereniging en de supportersvereniging, een kwestie van stadionbouw-beleid, een politie- en justitieel vraagstuk, een kwestie van spelverruwing op het veld, een kwestie van onvoldoende mogelijkheden tot vrijetijdsbesteding, een vraagstuk van onvoldoende identificatie voor jeugdigen met helden?

Voor Edelman is de definitie van problemen een belangrijk politiek proces. Hij heeft dus oog voor een element in de agendering van beleid. Probleemdefinitie '... reduces the issue to a particular perspective and minimizes or eliminates others. Each reflects an ideology and rationalizes a course of action' (188: 17). Probleemdefinities vervullen drie functies in het politieke debat. Vrij vertaald gaat het om het volgende.

- a Achter een probleemdefinitie gaat een *ideologisch kader* met begrippen schuil. Deze begrippen verschaffen een kader voor de beschrijving en interpretatie van een probleem, maar de ideologie wordt niet omzeild. Dat komt in debatten aan bod.
- b Doordat een probleemdefinitie in een ideologisch kader wordt ingepast, wordt elk probleem van een *morele lading* voorzien. De schuld van een probleem moet ergens gelegd worden, bij een institutie of persoon.

c Een probleemdefiniëring brengt *oorzaak-gevolg relaties* met zich. Voor een debat betekent dit dat een rationaal kader aan de orde komt. Edelman maakt daarmee duidelijk dat probleemdefiniëring drie kaders in een debat brengt: een ideologisch, moreel en rationeel kader.

Hiermee lijkt Edelman ontvankelijk te worden voor beschouwingen over beleidstheorie, en heuristieken ('frames').

4 Symboliek en agendering: illustratie (2)

Edelman legt een verbinding tussen symboliek en beleidsprocessen als de agendering van beleid, en daarmee naar de theorie van de agendabouw, zoals onder andere behandeld in *'The politics of problem definition- Shaping the policy agenda'* van Rochefort en Cobb (1994). Ook in andere studies komt die verbinding naar voren.

Zoals bekend, is een onderscheid te maken in de publieke agenda en de bestuurlijke of formele agenda. Onderwerpen komen grofweg gesteld op de bestuurlijke agenda volgens een agendabouw *van onderop* (model van het extern initiatief van burgers, bedrijven of bijvoorbeeld actiegroepen), *van bovenaf* (interne toegang van ambtenaren en bestuur) of van intermediairs (door mobilisatie van steun voor een idee van een politieke partij).

De kans op het bereiken van een eis van de formele agenda is groter 'the more closely a particular problem can be linked to certain important national symbols', aldus Guy Peters (1986: 48). Er dient een positieve verbinding te zijn met nationale symbolen, en geen negatieve. Een voorbeeld illustreert dit. Toen de Russen de Spoetnik I succesvol lanceerden gingen in de V.S. stemmen op dat de natie achter bleef als gevolg van gebreken in het onderwijs. Er ontstond een agenderingsproces in termen van defensie; verbetering van het onderwijs om de V.S. beter te verdedigen. Het gevolg was 'The National Defense Education Act'.

Voor beleidsanalisten die door een organisatie te hulp geroepen worden om een onderwerp op de agenda te krijgen 'symbol manipulation is an extremely important skill' (1986: 48). Het volstaat voor analisten niet om kosten en baten van een voorstel, een oplossing, in kaart te brengen. Het belang van een probleem en oplossing moet in relatie gebracht worden tot de doelen en denkkaders ('frames', heuristieken) van anderen in de samenleving. Dat is natuurlijk alleen nodig als een item niet vanuit zichzelf al die symbolische functie vervult.

5 Retorische analyses

Edelman pleit impliciet voor meer aandacht voor retorische analyse (Van der Veen, 1991: 307). Ook Hood en Jackson (1991) pleiten hiervoor. Retoriek is wel de taal van de macht genoemd en retorica de wetenschap van de demystificatie, van onthulling van impliciete en beïnvloedende boodschappen. Retorica is 'de ontmaskering van de macht' maar moet daartoe niet beperkt blijven (Van der Veen, 1991: 303). Ontmaskeren is niet opbouwen. Retorische analyse zou de communicatie moeten bevorderen. Deze analyse brengt naar voren dat er verschillende taaluitingen zijn. We kennen analyses

van schriftelijke teksten, van speeches, discussies op de televisie, en debatten in andere arena's.

We gaan in eerste instantie in op reconstructies van achtergronden of elementen van schriftelijke teksten. Naar mate van omvattendheid is de volgende *indeling* te maken: motieenvocabulaires achter overheidsacties, doctrines in binnenlands bestuur, beginselen als motivering voor beleid, de beleidstheorie achter een beleidsprogramma, heuristiek ten aanzien van een verschijnsel ('frame', perspectief), de metafoor, beeldschema (of beeld), de classificatie, het woord. Hier gaan we achtereenvolgens op in. Verderop komen dan speeches en debatten aan bod.

Sprookjes, verhalen en gebeurtenissen: de oorsprong van ideeën

Shell-planner De Geus zegt: 'De beste toekomstscenario's lijken op sprookjes'. 'Een scenario is in wezen niets anders dan een goed verhaaltje. Omdat een goed verhaal altijd veel meer indruk maakt en veel meer lerend is. Als ik nu terug kijk op bijna 20 jaar scenario's, dan ben ik er vrijwel zeker van dat onze beste scenario's die de meeste invloed hebben gehad op het denken binnen Shell, hele duidelijke kenmerken hadden van sprookjes. Ik herinner me bijvoorbeeld een heel goed scenario dat uitging van het je eerst door de rijstebrijberg heen eten voordat je in het beloofde land kwam' (NRC, 1 juni 1988).

We kijken vaak met behulp van sprookjes en verhalen naar de werkelijkheid. In de inleiding werd er al een voorbeeld van gegeven. We komen in het openbaar bestuur ook de term 'Calimero-effect' tegen. Howard McCurdy (1995), bekend van een famous boek over de geschiedenis van de Amerikaanse bestuurskunde, laat in een artikel '*Fiction and imaginazation- How they affect public administration*' zien dat fictie en imaginaire beelden van grote invloed zijn op de beleidsinhoud en op de aanpak van de beleidsuitvoering. Volgens hem zijn het vooral science fiction-films die de opvattingen over de importantie van de ruimte onder de aandacht van politici gebracht hebben. Fictieve verhalen kunnen ook leiden tot grootste plannen, soms tot plannen die in duigen vallen. Door dit artikel vraagt McCurdy aandacht voor de *oorsprong* van bepaalde ideeën die inwerken op het denken en handelen van politici, bestuurders en ambtenaren. Denk niet dat zijn standpunt absurd is.

In Nederland is een dergelijke studie niet verricht, maar uit de literatuur is wel bekend welke invloed bepaalde personen uit de omgeving van bestuurders, politici of ambtenaren soms heeft gehad op visies op beleid. Soms zijn het ook bijzondere gebeurtenissen die van grote invloed waren. Zo heeft ooit een directeur van Schiphol in de V.S. persoonlijk de enorme consequenties ervaren van teveel vliegtuiglawaai, toen er in Nederland nog amper actiegroepen hiervoor aandacht vroegen. Dat werkte sterk door in zijn streven het lawaai terug te dringen, voor zover een directeur van een luchthaven dat kan. Aldus De Maar in zijn analyse over hoe het bestuur reageert op nieuwe ontwikkelingen, getiteld '*De uitbreiding van Schiphol*' (1976, 1977).

De invloed van verhalen, personen en gebeurtenissen wordt vaak zichtbaar in memoires en terugblikkende beschouwingen van een minister. Kijk maar eens in 'Het verschijnsel Schmelzer' (Ammerlaan, 1973), 'De geheimen van het torentje- Praktische gids voor het premierschap' (Joustra en Van Venetië, 1993), en 'Regerenderwijs-De PvdA in het kabinet-Lubbers/Kok' (Rehwinkel en Nekkers, 1994).

Literatuur over verhalen in de beleidskunde

- Eeten, M. van, Sprookjes in rivierenland – Beleidsverhalen over wateroverlast en dijkversterking, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997, nr. 1, pp. 32-44.
- Gabriel, Y., *Storytelling in organizations*, Oxford UP, Oxford, 2000.
- Mitroff, I., *Stakeholders of the organizational mind*, Jossey-Bass, San Francisco, 1983.
- Roe, E.M., *Narrative policy analysis; theory and practice*, Duke University Press, Durham, 1994.
- Wagenaar, H., *Beleid als fictie: over de rol van verhalen in de bestuurlijke praktijk*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997, nr. 1, pp. 7-21.

6 Hoe sijpelen nieuwe ideeën door in een organisatie?

Ideeën, al of niet opgeroepen door sprookjes, verhalen en science fiction-literatuur hebben een oorsprong en sijpelen soms wel en soms niet door in het openbaar bestuur. Hoe sijpelen ideeën door in een organisatie? Yee (1996) laat op basis van onder meer een secundaire analyse van taalstudies zien dat dat op drie manieren gebeurt.

Ten eerste zijn het de *voorstanders* van een bepaald beleid of een sturingsaanpak die invloedrijke posities in het openbaar bestuur verwerven. Die invloedsfactor is ook in Nederland zichtbaar. Zo heeft bijvoorbeeld de bestuurskundige In 't Veld, die in de tweede helft van de jaren tachtig directeur-generaal voor hoger onderwijs was, het model van 'sturen op afstand' in de verhouding tussen departement en universiteiten nagestreefd en inhoud gegeven.

Een tweede factor die Yee noemt, zijn de leerprocessen waardoor opvattingen over beleid *institutionaliseren* in organisaties, regels en normen. Ook deze factor valt voor Nederland te illustreren, bijvoorbeeld op het terrein van woningbouw (Klijn, 1996). We verwijzen op dat punt naar de beschouwing over netwerkmanagement.

Als derde factor wijst Yee op factoren die van invloed zijn op de mate waarin instituties (organisaties, regels, gewoonten) *toegankelijk* zijn voor ideeën. We verwijzen verder naar de beschouwing over beleidsgericht leren.

We menen dat Yee zich toch nog te weinig bestuurskundige toont. Wij voegen toe dat ook *andere factoren* dan Yee noemt van belang zijn voor de receptie van ideeën, zoals bijvoorbeeld de 'heersende' motieenvocabulaire, doctrines en de impliciete denkwijzen van actoren (heuristieken).

Uiteraard komt het ook voor dat ideeën *niet doorsijpelen* in een organisatie. De ideeën, ze zijn er wel, veel mensen hebben ze ook, maar toch worden ze door een organisatie niet opgepakt; door de organisatie wil zeggen: door teams, dus door een bestuur, een

managementteam, enz.. Hoe komt dat? Hierover is veel bekend vanuit de theorie van de agendabouw en barrières bij agendabouw (Rochefort en Cobb, 1994), de verwante theorievorming over beleidstaboes (Ringeling, 1989), de psychologische theorie van de cognitieve dissonantie (De Maar, 1976, 1977), en de literatuur over 'groupthink' ('t Hart, Korsten en De Jong, 1991; Van Zanten, 1996).

7 Motieenvocabulaires

Ook motieenvocabulaires werken indirect in op wat gebeurt in het openbaar bestuur, maar ze liggen minder ver weg dan sprookjes of science fiction-films.

De term 'motieenvocabulaire' wordt toegeschreven aan de socioloog C. Wright Mills. Ideeën die in een bepaalde periode *richting* geven aan een overheidsbeleid, zoals een planningsstreven in de periode 1950-1970, deregulering in grofweg de jaren 1983-1988, en 'de overheid als bedrijf' met uitwerkingen in de vorm van privatisering en verzelfstandiging van 'meer bedrijfsmatig werkende eenheden' in 1988-1997 worden beschouwd als motieenvocabulaires. Het gaat dus om *brede algemene concepten*.

Motieenvocabulaires 'zijn verzamelingen van *gangbare antwoorden* op publieke vragen, te herkennen aan het feit dat ze binnen dat tijdsgewricht *geen tegenvragen* oproepen. Ze worden als *afdoende* ervaren, ze zijn 'geldig' (De Vries, 1995: 24). Motieenvocabulaires zijn in principe onbeperkt in aantal, maar in een bepaalde periode komen er maar *een beperkt aantal* voor. Er is door de algemeenheid als het ware geen ruimte voor een groot aantal.

Binnen het 'heersende' vocabulaire komen allerlei *specifieke* termen voor. Bij deregulering gaat het bijvoorbeeld om anticiperende deregulering, herregulering, vereenvoudiging van regels. We spreken niet zonder reden van vocabulaire. Tijdens een periode dat het vocabulaire geldt, worden deze begrippen overgenomen, ontwikkeld, gehanteerd, en soms ook afgevoerd.

We stellen een motieenvocabulaire niet gelijk aan een *ideologie* maar er is zekere verwantschap want ook een ideologie is normatief, omvattend, roept bij 'aanhangers' meestal geen of weinig tegenvragen op, en werkt door in specifieke opvattingen en gedrag. Een ideologie omschrijven we als een geheel van opvattingen van acties. Een politieke ideologie staat gelijk aan het geheel van opvattingen van acties over politiek.

Een motieenvocabulaire onderscheiden we nadrukkelijk van een *sturingsconcept*. Een vocabulaire heeft betrekking op *wat* een overheid moet doen, en een sturingsconcept op het *hoe* en eventueel *met wie*.

Vocabulaire specifiek voor een sector of niveau?

Een motieenvocabulaire kan specifiek zijn voor een maatschappelijke sector, zoals de gezondheidszorg, of voor een bepaald overheidsniveau, maar is dit meestal niet. Vanuit empirische invalshoek valt op dat vocabulaires zo omvattend, zo algemeen zijn dat ze meestal *dwars door sectoren en overheidsniveaus* heengaan. Een voorbeeld: Het

streven naar 'een bedrijfsmatige overheid' had een brede uitwerking in zowel departementen, provincies, gemeenten als non-profitorganisaties. We zien dat aan boek- en congresstitels uit de periode 1988-1997 die aansluiten op werkwijzen en aanpakken uit het bedrijfsleven en op concepten uit vakgebieden die sterk gericht zijn op de private sector, als de bedrijfskunde en bedrijfseconomie. We denken aan titels van boeken en artikelen als '*Overheidsmanagement en de menselijke factor*' (Korsten, Kluytmans e.a., 1991), '*Sturen op produktie en kwaliteit*' (Korsten, Mol en Sorber, 1991), 'klantgericht werken' (Korsten, 1988, 1989), publiek ondernemerschap van ambtenaren (Korsten en Noordegraaf, 1995), servicecentra. Ze komen deels ook tot uiting in het zogenaamde Tilburgs model, een sturingsmodel met elementen als contractmanagement, outputsturing (resultaatgericht werken) en managementrapportages over behaalde resultaten en ingezette middelen (verg. Korsten, 1996).

Dynamiek in een vocabulaire

We zouden de hypothese willen formuleren dat een motieenvocabulaire een *levenscyclus* kent. Er is sprake van opkomst, groei en verdwijnen van het vocabulaire. Tegen het einde van de levenscyclus ziet men dat begrippen aan werking verliezen en spaarzamer gebruikt gaan worden. Het vocabulaire wordt doorgaans niet vernietigd maar kwijnt weg of gaat op een aangepast vocabulaire. Zo zal het voorspelbaar ook gaan met het denken over 'de bedrijfsmatige overheid'.

Verspreiding van een vocabulaire

Motieenvocabulaires zijn in een bepaalde periode niet alleen gangbaar, de interesse in 'uitwerkingen' blijkt vaak zelfs groot, getuige de grote aantallen deelnemers voor binnen een 'heersend' of opkomend vocabulaire vallende congres thema's en boeken. Ambtenaren en bestuurders kunnen er zich niet aan onttrekken. Het is vaak zelfs *sociaal wenselijk* om geen afstand van het vocabulaire te nemen. Wie dat wel doet, wordt ofwel als een voorloper gezien (die al voorbij het heersende vocabulaire kijkt) ofwel als een domoor of 'outcast' die 'niet begrijpt waar het heen moet'.

In sommige organisaties raakt het vocabulair zeer bekend omdat het gekend, verdedigd en uitgewerkt wordt door een kleine groep *entrepreneurs*. Internationaal onderzoek bevestigt dat (Doig en Hargrove, 1987; Teske en Schneider, 1994; Schneider en Teske, 1995; Noordegraaf e.a., 1995). Zo zagen we dat 'de bedrijfsmatige overheid in de vorm van contractmanagement' redelijk verspreid was in gemeenten als Tilburg en Groningen. Een kleine groep personen zorgde voor interne en externe verspreiding.

Achtergrond: Hoe werkt een excellente gemeente-secretaris?

In een artikel in *Administration and Society* rapporteert Craig Wheeland (1994) de taken en rolopvattingen van drie 'city-managers'. Deze drie personen zijn door hun collega's unaniem aangewezen als excellent. Wheeland analyseerde hoe hun werkweek eruit zag. Dat leidt tot een aantal aanbevelingen. Een succesvolle city-manager moet een generalist zijn, die vooral thuis is op het vlak van financiën, planning en onderhandelen. De manager dient in staat te zijn van fouten in de organisatie te leren, continu bij te blijven en te kunnen luisteren naar collega's. De manager is niet alleen

verantwoordelijk voor zijn vakgebied, de gemeente en het functioneren van de gemeenteraad, maar voelt dat ook zo. De city-manager bevordert de samenwerking tussen politiek bestuur en ambtenaren en tussen politiek, bestuur en burgers. Hij/zij heeft oog voor alle fasen van het beleidsproces. Zonder waardenoriëntatie kan het openbaar bestuur niet en daarom heeft de manager oog voor zowel traditionele waarden (efficiency, productiviteit) als meer moderne waarden als responsiviteit en sociale rechtvaardigheid. Natuurlijk moet de manager niet overwerkt raken en daarom delegeert deze. Interbestuurlijke betrekking is een onderwerp dat gedelegeerd wordt. De city-manager concentreert zich op de scharnierfunctie, de bemiddeling tussen politiek bestuur, ambtenaren én burgers en andere actoren. Nelissen c.s. (1996) toonden, geïnspireerd door een studie van Robert Denhardt *In pursuit of significance*, op basis van een interessant grootschalig onderzoek aan dat het overgrote deel van de Nederlandse topmanagers, ook op lokaal vlak, onder meer oog heeft voor de organisatiecultuur, werken aan de missie van hun organisatie, participatief naar medewerkers zijn ingesteld en oog hebben voor wensen van burgers. Zij noemen de managers daarmee waardengericht. Is hij/zij daarmee een entrepreneur? Teske en Schneider (1994) en Schneider en Teske (1995) rapporteren een ander grootschalig onderzoek. De lokale entrepreneur moet nog aan enkele andere eisen voldoen. Welke? In elk geval moet de manager voorop gaan en initiatief ontplooiën (zie verder Korsten en Noordegraaf, 1995).

Waarom een vocabulaire heerst

Waarom motieenvocabulaires als afdoende worden ervaren, is moeilijk te zeggen, meent De Vries (1995). De legitimiteit van zo'n vocabulaire heeft *weinig* van doen met hun *waarheidsgehalte*. Ook in het Rusland van Stalin bestonden motieenvocabulaires. Stalin werd niet tegengesproken en zijn leugens gingen vervolgens deel uitmaken van een vocabulaire. Machtsontplooiing kan kennelijk geloofsbevorderend werken, meent De Vries, ook voor hen die de leugens kenden.

Wel lijkt een rol te spelen in welke behoefte ze voorzien. Een vocabulaire kan tegemoet komen aan een vaag gevoel in de samenleving, een gedeeld onbehagen, of een oplossing bieden die antagonismen tussen strijdende partijen overstijgt. Een voedingsbodemp voor deregulering was dat er toch wel veel regels waren ontstaan waarvan de zinvolheid niet in elk geval werd bevestigd, noch door individuele burgers in verschillende rollen, noch door bedrijven. Deze onvrede bestond ook elders, in de V.S.. Het was een soort 'hoge drukgebied' dat breder werd; het werd beïnvloed door de vertolking, in de vorm van eigentijdse rapporten, van werkgeversorganisaties als VNO en NCW. Er ontstonden geleidelijk *voorwaarden* waaronder een motieenvocabulaire als de deregulering aan overtuigingskracht kon winnen. Er is anders gesteld sprake van onderstromen van bredere ontwikkelingen die maken dat een nieuwe motieenvocabulaire kan ontstaan. Dat blijkt bijvoorbeeld ten aanzien van de 'bedrijfsmatige overheid'. Ombuigingen en bezuinigingen, beleidswijzigingen en het niet voldoende snel hierop inspelen van ambtelijke organisaties hebben de interesse in de wijze van werken vergroot. Daarmee kwam leiding geven, organiseren van het werk en efficiency meer in beeld, en ontstond een voedingsbodemp voor een vocabulaire als 'de bedrijfsmatige overheid'.

Vocabulaires: oud in nieuw en nieuw in oud?

Een motieenvocabulaire kent een levenscyclus en is dus niet tijdloos maar eindig. Na verloop van tijd is een vocabulaire niet langer vanzelfsprekend. Het vocabulaire is dan niet meer te reviseren of uit te breiden, aldus De Vries (1996: 26). Dan komt er ruimte voor een nieuw vocabulaire. Een nieuw vocabulaire komt dus niet uit de lucht vallen.

Een vocabulaire blijkt zelden geheel nieuw, want begrippen en opvattingen staan in een traditie. Wat er dan aan (quasi-) nieuw vocabulair wordt aangedragen, wordt aangereikt door een bepaalde voorhoede die een oorspronkelijke vertolking vindt. Die voorhoede geeft het door aan de 'snelle volgers' en zo wordt een opvatting verder uitgedragen. Voorbeelden op gemeentelijk vlak zijn: bedrijfsmatig werken, en klantgericht werken. Deze opvattingencomplexen blijken zelden geheel nieuw.

Een ouder vocabulaire verschijnt nogal eens in een nieuw jasje. Is het vocabulaire, zoals het markkdenken, niet geheel nieuw, de omstandigheden waaronder er weer aandacht voor gevraagd wordt, zijn vaak wel anders dan eerder. Klantgerichtheid is niet nieuw, maar wel kan de invulling wijzigen op een moment dat sprake is van een organisatie die werkt met geavanceerde informatie- en communicatietechnologie, zoals ook blijkt uit onderzoek van Scheepers (1991) en anderen (Zuurmond, 1994).

Wie reikt het vocabulaire aan?

Uit het voorgaande blijkt dat een vocabulaire kan ontstaan en groeien onder invloed van probleemsituaties en behoefte, een rol van machthebbers (Stalin), en entrepreneurs die een deel van het vocabulaire uitdragen en uitwerken (voorlopers op cruciale posities in een organisatie).

Maar ook beroepsgroepen kunnen een rol spelen, meent De Vries (1995).

Groeperingen die een nieuw vocabulaire aanreiken, zijn zeker niet altijd machtig, als Stalin. Soms ontlenen ze hun invloed aan interventies in maatschappelijk of bestuurlijk problematische situaties. Bestuurskundigen, bedrijfseconomen en bedrijfskundigen konden in de jaren '80 en '90 van de twintigste eeuw mede een plek bij de overheid verwerven omdat ze antwoorden konden geven op de gevoelde noodzaak tot bezuiniging, heroverweging, afslanking en efficiencyverbetering. Deze groepen introduceerden jargon als 'kaasschaafoperaties', decrementeel bezuinigen, selectieve afbouw, 'phasing out', unit management, klantgericht werken en 'sturen op afstand'. Dit kreeg een gunstig onthaal na teveel centrale sturing, het failliet van de maakbaarheidsfilosofie, en enig achterstallig onderhoud op het vlak van efficiency, aldus onze vrije vertaling van de opvatting van De Vries (1995: 26). Niet uit te sluiten is dat soms groepen ambtenaren en/of bestuurders een direct belang hebben bij de positieve receptie van een vocabulaire of belang bij een verschuivend vocabulaire, meent De Vries (1996: 27). Het kan de posities van topfunctionarissen veilig stellen.

Consequenties van motieenvocabulaires

Heeft een motieenvocabulaire consequenties voor praktisch bestuurlijk en ambtelijk handelen? Een motieenvocabulaire is een verzameling van gangbare antwoorden op

publieke vragen, te herkennen aan het feit dat deze binnen dat tijdsgewricht geen tegenvragen oproepen. Ze worden als afdoende ervaren, zo stelden we. Als dat zo is, betekent het een voordeel voor bestuurders als ze zich met concrete beleidsvoorstellen kunnen beroepen op een motieenvocabulaire. Immers, de aanwezigheid van een vocabulaire zorgt voor een opening, of om met Kingdon te spreken, voor 'een policy window'. En het beleidsvoorstel zal, mits een vocabulaire door volksvertegenwoordigers ook gezien en erkend wordt, de wind mee hebben. Bepaalde argumenten pro het voorstel hoeven niet gegeven te worden. Ambtenaren met politiek gevoel zeggen dan: 'dit soort voorstellen ligt momenteel goed'.

Onderzoeken bevestigen de betekenis van motieenvocabulaires. Outshoorn (1986) stelde vast dat als een oplossing voor een probleem ('een eis') spoort met een heersende motieenvocabulaire de kans dat een eis de bestuursagenda bereikt, toeneemt. DeLeon (1982) stelde vast dat het voor het hebben van succes met een voorstel tot beleidsbeëindiging belangrijk is dat sprake is van bezuiningsdruk, een negatieve evaluatie van een beleid en een terminatie die past binnen een vocabulaire. Een factor alleen is blijkens analyse van cases niet voldoende. Combinaties verhogen de kans op een succesvol voorstel tot beëindiging. De drie factoren samen dragen sterk bij aan vergroting van de kans op parlementaire aanvaarding van een voorstel tot beleidsbeëindiging: financiële motieven (bezuiniging, ombuiging), inhoudelijke motieven (beleidsevaluatie) én 'fit' van een voorstel met de heersende motieenvocabulaire. Kent U voorbeelden? De intrekking van de Uitverkopenwet voldeed in elk geval aan twee criteria: negatieve evaluatie, en 'fit' met het vocabulaire (deregulering) (zie Korsten en Polman, 1985).

8 Doctrines: Hood & Jackson

In de praktijk van het openbaar bestuur en in de wetenschap komen ook andere omvattende concepten voor, zoals bestuurstheorieën of doctrines. Hood en Jackson (1991) formuleren er 99 in hun boek '*Administrative argument*'. Deze leerstellingen worden in wisselende combinaties samengevoegd tot bestuurstheorieën. 'Doctrines are what-to-do ideas which come somewhere between "policy" and "theory"' (1991: 157-174). De invloed van doctrines blijkt maar beperkt afhankelijk van de kwaliteit van de wetenschappelijke basis. Doctrines zijn vooral afhankelijk van hun overtuigingskracht ('persuasion').

Het is belangrijk voor de bestuurskunde om een empirische functie te vervullen en resultaten door te geven aan de praktijk. Maar daarmee is niet te volstaan. Een oriënterende functie vervullen, is ook belangrijk, menen Hood en Jackson (1991: 173). Zij stellen: '.. fiction and metaphor are tools for discovery. Only by these tools can we order and reinterpret the palpable confusion of "reality"' (1991: 174). Bestuurlijke doctrines kunnen een rol vervullen in het ordenen en interpreteren van de werkelijkheid. In plaats van ze te beschouwen als een overbodig restant uit het verleden, moeten we ze koesteren.

Doctrines achter de staatsinrichting

Is in Nederland ook aandacht besteed aan doctrines? Aan welke? We kennen een belangrijke doctrine in het staatsbestel: *de scheiding der machten*. Witteveen (1991) behandelt deze scheiding der machten, de trias politica, vanuit retorisch perspectief. Het is voor hem een 'standaardverhaal' of argumentatiefiguur met een sterke retorische kracht. Het is een verhaal van 'personen' met een sterke normatieve lading. Witteveen betoogt dat naast het verhaal van de trias politica het verhaal van *het machtsevenwicht* is te stellen, het verhaal van 'checks and balances'. De eerste doctrine leidt tot een aantal verboden, de tweede doctrine tot geboden (1991: 56-57). De twee doctrines zijn niet met elkaar te verzoenen.

De actualiteit van beide doctrines verschilt. De trias heeft zijn langste tijd al gehad. De 'scheiding van machten'-doctrine levert geen principes meer om nieuwe ontwikkelingen, zoals de 'vierde macht' van ambtenaren, te beoordelen. De doctrine van het evenwicht van machten sluit beter aan bij de rechtsstaat (Witteveen, 1991: 74). De doctrine veronderstelt wel communicatie tussen (vertegenwoordigers van) de machten.

Daarmee zijn we niet de enige doctrines op het spoor. Toonen (1987) heeft enkele doctrines voor de organisatie van het binnenlands bestuur op een rij gezet, zoals onder meer de theorie van Thorbecke over de gedecentraliseerde eenheidsstaat, de doctrine van de pluralistische eenheidsstaat van Van Poelje, en de doctrine van complementair bestuur (zie ook Derksen en Korsten, 1988).

Doctrines verklaard

De vraag kan worden gesteld, waarom er in bepaalde politieke systemen sprake is van bepaalde doctrines en in andere systemen van andere. Bestaat er een culturele basis? Deze vraag is vanuit de cultuurtheorie te operationaliseren. De antropologe Mary Douglas (1987) maakt in *'How institutions think'* duidelijk dat institutionele structuren invloed hebben op hun actoren denken. De institutionele structuur levert als het ware de denkcategorieën en de begrippen aan die relevant gevonden worden. Russen bedachten in 1960 andere oplossingen voor bijvoorbeeld een vraagstuk als oppositionele geschriften, dan Amerikanen dat deden. De cultuur scheidt, gechargeerd gesteld, de denkwereld. Instituties bieden geïnstitutionaliseerde probleemoplossingen.

9 Beginselen als motiveringen voor beleid

Brands-Bottema (1988) onderzocht de motivering van politieke partijen van formele wetgeving of pogingen daartoe, betreffende de overheidsbemoeienis met de verzorging en opvoeding van kinderen door hun ouders. Zij bekeek de periode 1870-1987. Een van de onderwerpen is de geschiedenis van de overheidsbemoeienis met vaccinatie. Wat is de reden geweest om een wetsontwerp in te dienen of een amendement, en waardoor wordt de inhoud van het voorstel bepaald? De regering blijkt zich in haar voorstellen te laten leiden door feiten (bijvoorbeeld een epidemie) en de opvatting van de meerderheid in het parlement (1988: 46). Wetgeving blijkt vaak te worden gemotiveerd met een beroep op beginselen, maar deze zouden evengoed verdergaande of minder vergaande wetgeving kunnen rechtvaardigen. Het blijkt dat

de grenzen van de maatregelen niet door de aangevoerde beginselen worden gerechtvaardigd.

Een voorbeeld is het eerste ontwerp dat de indirecte vaccinatiedwang (iv) introduceert. Indirecte vaccinatiedwang houdt in dat wie zich niet laat inenten, de school niet in mag. Thorbecke dient het ontwerp in 1870/1871 in. Een epidemie maakt op dat moment veel slachtoffers. Maatregelen van gemeenten hebben onvoldoende geholpen. Vaccinatie vormt een goede bescherming, maar is riskant. Voor de liberale minister is dit voldoende motivering. Hij wil kinderen en onderwijzend personeel laten inenten. De motivering zou een verdergaande maatregel motiveren, namelijk ook de inenting van degenen die fabrieken, werkplaatsen en openbare vergaderingen bezoeken.

Er is in de loop van de geschiedenis wel een enkele keer gediscussieerd over absolute vaccinatieplicht om gewetensbezwaarden te dwingen. Een nieuw argument wordt gevonden: de rechten van het kind. Ouders zouden hun kind geen vaccinatie mogen onthouden. Vandaag de dag kent de wet geen directe of indirecte vaccinatiedwang. Op basis van vrijwilligheid laat 95 procent van de bevolking zich inenten.

Argumenten en politieke kleur

Welk verband is er tussen de inhoud van de argumenten en de politieke richting van de politici? Er is wel een verband maar uiteindelijk versmelten de argumenten vaak zodanig dat de politieke (hoofd)kleur van een regering niet erg uitmaakt voor beleid. De politieke kleur verschiet. Een illustratie.

Liberalen en katholieken pleiten voor indirecte vaccinatieplicht, op basis van het algemeen belang van de volksgezondheid. Tegenstanders wijzen op de vrijheid van 'lichaam' en 'geweten', en op de koppeling tussen inenting en schoolgang. De eerste socialisten in het parlement (1888) scharen zich achter indirecte vaccinatiedwang. Zij introduceren na de aanvaarding van de leerplicht een nieuw argument: het is de plicht van de overheid om een goed schoolmilieu te scheppen. De rooms-katholieken stellen na enige tijd hun standpunt bij.

Impliceren deze verschillen dat een verschil in coalitie uitmaakt? De samenstelling van de coalitie maakt weinig uit voor de inhoud van wetgeving op het gebied van opvoeding (1988: 249). Slechts bij schoolgeld-kwesties en de partiële leerplicht bleek een verschil tussen regeringen van een socialistisch-confessionele samenstelling en die met een confessioneel-liberale samenstelling. Principiële tegenstellingen zijn allengs verminderd.

10 De beleidstheorie: reconstructie van veronderstellingen achter beleid

Naast een doctrine is een beleidstheorie te onderscheiden. Deze in 1955 door J.A.A. van Doorn geïntroduceerde term werd destijds ongeveer gelijk gesteld aan beleidsideologie (Leeuw, 1995a: 91). Naderhand heeft dit begrip een wat andere inhoud gekregen.

Onder beleidstheorie wordt niet een wetenschappelijke theorie over beleid verstaan. Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid

ten grondslag ligt (Hoogerwerf, 1984; 1987: 23; 1989; Leeuw, 1986, 1995a; Leeuw en Van de Graaf, 1988; Ringeling, 1985; Van de Graaf, 1988). Aan *elk* beleid of beleidsprogramma uit de praktijk ligt dus een beleidstheorie ten grondslag. Deze theorie kan gereconstrueerd worden of samengevat worden tot hypothesen (Leeuw, 1995a: 91). Een beleidstheorie wordt ook wel gelijk gesteld aan een *handelingstheorie van beleidsmakers*. We gaan hier uitvoeriger op.

Die veronderstellingen die achter een beleidsprogramma schuil gaan, betreffen niet slechts een verschijnsel, maar ook de relaties tussen verschijnselen. Die relaties kunnen worden gekarakteriseerd, namelijk in relaties tussen doeleinden en middelen (finale relaties), tussen oorzaken en gevolgen (causale relaties) en tussen beginselen en normen enerzijds en een verschijnsel anderzijds (normatieve relaties). De veronderstellingen uit een beleidstheorie kunnen bij een bepaald beleid, dat ergens over gaat, betrekking hebben op het beleidsproces (bijvoorbeeld de uitvoering), de beleidsorganisatie of het beleidsveld.

Het verdient de voorkeur, zo stelt Hoogerwerf, 1984: 512-513) om de beleidstheorie uit de beleidspraktijk te beperken tot de veronderstellingen van de actoren die bij het ontwerpen en bepalen van beleid betrokken zijn. Die veronderstellingen behoeven niet overeen te komen. Er kan sprake zijn van diversiteit, waardoor in feite ook zekere inconsistenties in een theorie opgesloten liggen. Ze zijn door het politiek bestuur niet onderkend of aanvaardbaar gevonden. In de werkelijkheid is dit probleem oplosbaar door aan te geven over welke beleidstheorie van welke actor het gaat. In een beleidsnetwerk brengen meerdere actoren een beleidstheorie in.

Een beleidstheorie is in werkelijkheid niet een aanwijsbaar document. Het is een empirisch verschijnsel dat langs een bepaalde weg, een wetenschappelijke weg, kan worden gereconstrueerd. Het resultaat wordt wel een gereconstrueerde of gearticuleerde beleidstheorie genoemd.

Doel van het reconstrueren is om een beleidstheorie toegankelijk te maken voor kritische beoordeling (op onder meer consistentie), voor evaluatie (doelbereiking?) en voor prescriptie (hoe een beleid te verbeteren dat doelen ook bereikt worden?). Voor die reconstructie zijn wel regels geformuleerd (zie Pröpper en Reneman, 1993). Voorbeelden van reconstructie vinden we onder meer op het terrein van emancipatiebeleid (Keuzenkamp, 1992) en arbeidsmarktbeleid (Rodenhuis, 1987).

Het denken in termen van een beleidstheorie is vruchtbaar gebleken, bijvoorbeeld om beleidsevaluatie te verrichten. Het is toegestaan om een beleid operationeel te maken voor een onderzoeksdoel. Maar er is ook discussie ontstaan. Een discussiepunt betreft het toetsen van een beleidstheorie uit de praktijk aan criteria uit de wetenschap, zoals precisie, consistentie, empirisch gehalte. Dat is onterecht volgens diverse critici, omdat beleid voorbereid wordt door en voor een politiek bestuur, dat besluiten moet nemen. In de op conversatie, debat en besluiten gerichte beleidspraktijk gelden minstens gedeeltelijk andere criteria dan in een op conclusies gerichte onderzoekspraktijk. In de discussie komt naar voren dat diverse auteurs zich richten op het denken in termen

van de beleidstheorie voor wetenschappelijke theorievorming (bijv. Pröpper en Reneman, 1993), en anderen zich richten op wat denken in termen van een beleidstheorie kan betekenen voor de beleidspraktijk zelf (bijvoorbeeld Korsten, 1988; Van Twist, 1993).

Een beleidstheorie is beperkter dan een vocabulaire of een doctrine. Een beleidstheorie heeft doorgaans betrekking op een specifiek beleidsprogramma, niet op het hele beleid uit een beleidssector. Het reconstrueren van het beleid uit een hele sector is een heel moeilijke, want veel omvattende opgave.

11 Framing met heuristieken: Korsten, Rein en Schön, Van Twist

De ambtenaren in de beleidspraktijk zijn niet steeds geïnteresseerd in een kritische doorlichting of zelfs een 'ontmaskering' van een beleidstheorie maar soms in iets anders. We formuleren enkele mogelijkheden:

a De behoefte aan *ondersteuning* met argumenten van het bestaande beleid en een bevestiging van de beleidstheorie. Die steun kan bijvoorbeeld gevonden worden in empirische steun. Ambtenaren en gezagsdragers hebben overigens niet altijd genoeg aan een beleidstheorie met een hoog empirisch gehalte of beter gezegd, aan een empirisch juiste theorie. Het empirisch gehalte is niet het belangrijkste criterium in een de arena van een gemeenteraad, Provinciale Staten of Tweede Kamer (Koppenjan, 1990: 26-31). Ambtenaren zijn er niet met steun van een beleidstheorie door empirie.

b Een tweede mogelijkheid heeft te maken met de complexe werkelijkheid. Vele actoren hebben een waarneming van zaken als drugsoverlast. Men neemt waar, interpreteert en formuleert een of meer oplossingsrichtingen. Selectiviteit in de waarneming leidt meestal tot verschillende beleidstheorieën. Maar beleidstheorieën worden ook beïnvloed door interactie, door confrontatie met wat anderen vinden van een probleem en oplossing. Een beleidstheorie is een dynamisch iets. Daarmee zijn soms ook belangen gemoeid. Een kabinet wil een beleidstheorie versterken en een oppositie wil deze ondergraven. Er kan daardoor behoefte ontstaan aan formulering en *confrontatie* van verschillende beleidstheorieën vanuit de behoefte duidelijk te krijgen wat iedereen wil en waar dat toe leidt.

c Een beleidstheorie kan dus ontleed, gereconstrueerd, ondersteund en aangepast worden, maar in de praktijk is dat niet altijd genoeg. Soms zullen ambtenaren en bestuurders een *veranderingsmechanisme* nodig hebben om verandering in een bestaande situatie te krijgen, om bestaand beleid 'om' te krijgen naar een aangepast beleid. Soms is een rudimentaire beleidstheorie in de vorm van een uitdagend beleidsconcept nodig, dat als een ijsbreker fungeert. Bestuurlijke vernieuwing in gemeenten blijkt die rol vervuld te hebben. Het bleek een concept dat urgentie uitdrukt (vernieuwing is nuttig), door de meerduidigheid van het concept 'partijen' verenigt, en een ijsbrekerfunctie vervult, waarachter schepen met voorstellen als in een convoi kunnen varen (Korsten, 1997).

Dynamiek in de beleidstheorie

Maar daarmee zijn we er niet want bestuurlijke vernieuwing introduceert iets nieuws, bijvoorbeeld een referendum. Soms is evenwel een verandering in een *bestaande* beleidstheorie nodig. Dat brengt de dynamiek van de beleidstheorie in beeld. Rein en Schön (1986) maken in een artikel *Frame-reflective policy discourse* duidelijk dat een beleidstheorie een 'frame' is en dat dat een voorlopige stolling is in een voortdurend proces van 'framing' en 'naming'. 'Framing' is een proces dat sterke trekken heeft van vorming van een beleidstheorie in de praktijk. Het gaat in de formulering van Van Twist (1993: 38) 'om het selecteren, organiseren en interpreteren van en vervolgens zin geven aan een complexe werkelijkheid, om zo in grensposten voor het weten, analyseren, overreden en handelen te voorzien'. Gelijkzeitig is sprake van een typering van een als problematisch ervaren situatie. Een probleem krijgt een naam, het proces van 'naming'. Een naam, een etiket zegt iets. Hoe we iets noemen, bepaalt voor een groot deel hoe we iets zien, en omgekeerd. 'In het complementaire proces van 'naming' en 'framing' vindt de sociale constructie van een beleidswerkelijkheid plaats' (Van Twist, 1993: 39; Samson en South, 1996; Granovetter, 1992).

'Naming' en 'framing' leidt tot een conceptuele coherentie van een situatie, maar ook tot een zoeklicht voor een oplossingsrichting en actie (Korsten, 1988). Het biedt een basis voor overtuiging in de beleidsconversatie. In die conversatie worden beleidstheorieën 'gevormd en veranderd'. Wie waarom overtuigd wordt, hangt sterk samen met de taal, en dat brengt ons weer bij Edelman (Van Twist, 1993: 39). In de wijze van formulering van het probleem, wie het aan kan en moet pakken, en bijvoorbeeld in de maatstaven voor beoordeling van beleid komt een taallandschap tot uiting dat door sommigen aantrekkelijk gevonden en door anderen verworpen wordt. De taal roept de beleidswerkelijkheid op waarin mensen zich kunnen vinden. Overheidsnota's en debatten zijn er 'in theorie' op gericht om de acceptatie van werkelijkheidsdefinities, typering en categorisering zichtbaar te maken, en daarmee de haalbaarheid van beleid. In de beleidsconversatie expliciteren actoren hun beleidstheorie als dat uitkomt om anderen mee te krijgen en probeert men de beleidstheorie van anderen met taal duidelijk te krijgen, uit te vergroten, te verkleinen, te styleren, zwart te maken, enz. Daarbij wordt met allerlei taalmiddelen gewerkt, zoals metaforen, vocabulaires, argumentaties, enz.

Een actor hangt in werkelijkheid een beleidstheorie aan en probeert deze 'kloppend' te krijgen en te houden. Nieuwe feiten worden ook door een actor zo geconstructueerd dat deze passen binnen een theorie. Een beleidstheorie uit de praktijk is zelfreferentieel, aldus Van Twist (1993: 40). Informatie wordt in een theorie opgenomen zoals die wordt ontvangen en geïnterpreteerd; niet zoals die is bedoeld. Deze zelfreferentialiteit verklaart minstens voor een deel waarom actoren in en na discussie met anderen vasthouden aan hun theorie, dus hun 'framing' en 'naming'. Met andere woorden, zelfreferentialiteit verklaart voor een stuk het verschijnsel dat we wel kennen uit de waarneming van debatten: 'ze praten langs elkaar heen'.

Dat wil niet zeggen dat debat geen enkele zin heeft. Een wisseling van beleidstheorie is mogelijk doordat een beleidstheorie van een actor of een groep actoren ernstig

gekritiseerd wordt. Dat is niet altijd voldoende voor verandering. Een wisseling van 'frame' is niet eenvoudig (Van Twist, 1993: 41).

Het pogen te komen tot een verandering van een dominante beleidstheorie wordt 'reframing' genoemd (Korsten, 1988). Dat is een aan de veranderkunde ontleende interventietechniek. Door nieuwe frames te introduceren kan fixatie doorbroken worden en kunnen leerprocessen ontstaan. Korsten spreekt in dit verband van heuristieken. Dat zijn repertoires voor probleemvinding, -definiëring en -structurering. Hij geeft als voorbeeld 'de klantgerichte gemeente'. Op basis van de literatuur kan een aantal perspectieven op de klantgerichte gemeente ontwikkeld worden:

- het afstandsperspectief.
- het barrièreperspectief.
- het ombudsperspectief.
- het interne organisatieperspectief.
- het bedrijfsmatig perspectief.
- het schaalperspectief.
- het netwerkperspectief.
- het ethisch perspectief.

Deze heuristieken zijn praktisch, maar ook vaag en partieel. Ze zijn praktisch, want het zijn zoekschema's voor ambtenaren om te zien of in hun gemeente, dus hun context, een bepaalde invalshoek meer aandacht verdient. Ze zijn vaag omdat ze in de context concreet gemaakt moeten worden met voorstellen. Ze zijn partieel, omdat elke dimensie op zich onvoldoende is om een geheel beleid ter bevordering van klantgerichtheid op te baseren. Een praktisch beleid kan ontstaan door te draaien aan het rad van avontuur, aan de perspectieven-carrousel en dus door elk perspectief na te lopen. Een beleid is meestal een mix van perspectieven, gevat in een eigen taal, in een 'discours' dat alleen in die context werkt.

Korsten formuleert acht perspectieven op klantgerichtheid. Om duidelijk te maken hoe om te gaan met zijn acht perspectieven, formuleert Korsten een metafoor: de oogarts die glazen voorhoudt aan de bezoeker om zo de gewenste sterkte te bepalen van de glazen in het montuur (de beleidstheorie). De bestuurskundige zou in de praktijk als een oogarts kunnen optreden. Hij/zij zou de 'practioners' achtereenvolgens een glas voor kunnen houden om te komen tot een beleidstheorie op klantgerichtheid.

Welke de relevante perspectieven zijn om te komen tot een geheel ander beleid, is niet tevoren te zeggen. De acht genoemde hebben geen geldigheid op voorhand voor elk beleid. Korsten heeft die pretentie niet.

Het hanteren van een perspectieven- of heuristiekencarrousel heeft allerlei voordelen. Korsten (1988) somt die op en Van Twist (1993) neemt deze over. Toepassing van een op een probleem afgestemde carrousel maakt duidelijk welke heuristieken nieuwe inzichten leveren ten opzichte van het bestaande beleid. Er ontstaan nieuwe opties, nieuwe wegen die men kan inslaan. De waaier van perspectieven biedt verder de mogelijkheid om bijvoorbeeld drie of vier mixages van perspectieven, dus rudimentaire beleidstheorieën, met elkaar te confronteren. Het hanteren van meerdere

heuristieken kan bovendien duidelijk maken welke actoren welke positie in de arena innemen. Door het globale karakter van heuristieken worden gebeurtenissen en voorstellen ook niet te snel eenzijdig geïnterpreteerd in een theorie. Er kan bovendien naar overeenstemming toegewerkt worden (Korsten, 1988).

De polyheuristische benadering kan natuurlijk ook dysfunctioneel worden (1988: 29-31). Voorkomen moet worden dat door steeds meer heuristieken te introduceren een spel van verdeel en heers wordt gespeeld, en een zodanig uitgebreide wisseling van argumenten op gang komt, dat na woorden geen daden meer resulteren. Ook moet gewaakt worden voor de confrontatie van oppervlakkige, niet geïnternaliseerde 'frames'. Deze heuristieken zijn niet bedoeld als wetenschappelijke wereldvreemde denkoefeningen. Ze zijn gegrondvest in en te ontleen aan wat er al aan beleid is ontwikkeld door andere organisaties, en/of door een organisatie als de VNG (denk aan modelverordeningen) bedacht is en wat impliciet is in de hoofden van 'practioners'. Wie goed luistert naar wat beleidvoerders formuleren als nieuwe mogelijkheden voor beleid, heeft al snel enig materiaal in handen om te komen tot heuristieken. Daarbij is het goed oog te hebben voor werkwijzen van ervaren en jonge ambtenaren. Oudere ambtenaren blijken meer te werk te gaan volgens een eerder succesvol gebleken werkwijze en vaak al vlug een mogelijke oplossing bij de hand te hebben, waarvan ze aftasten of die houdbaar blijkt. Jongere ambtenaren volgen daarentegen nog vaker een andere aanpak, te weten de cyclus 'vanuit de boekjes': van probleemverkenning, alternatieven schetsen, alternatieven beoordelen, kiezen, naar uitvoeren, aldus Starling (1987) in een artikel *A model of inexact reasoning in administration*.

Heuristieken formuleren is een kunde en kunst. Het is een kunde omdat men het bestuurskundig vakmanschap, waaronder kennis van een terrein, kan en moet benutten. Het is een kunst omdat men de gave moet hebben om te komen tot aansprekende, originele formuleringen en verbeeldingskracht moet ontwikkelen voor het benoemen van een in de praktijk herkenbare heuristiek.

12 Discourscoalitie

Ontwikkeling en confrontatie van heuristieken of 'frames' leiden in een politieke democratie tot weinig als niet ook een meerderheid zich kan stellen achter een voorstel, dus een perspectiefmix (= beleidstheorie). In de praktijk is meestal wel een dominante theorie aanwezig, een dominante kijk, een overheersende wijze waarop de dingen gedacht, begrepen en gezegd worden. Er is een bepaald coffeeshop-beleid van een gemeentebestuur, of een bepaalde vorm van klantgerichtheid. Er bestaat een *discourscoalitie*.

Hajer (1989: 248-249) omschrijft een 'discours' als 'het samenstel van talige en niet-talige handelingen en praktijken dat beïnvloedt wat gedacht, begrepen en gezegd wordt, wat met invloed kan worden gezegd en op welke wijze dit gebeurt'. Van daaruit wordt duidelijk, we wezen er al op, wat 'ter zake' is en wat niet. 'Een discourscoalitie is een geheel van actoren dat door een samenstel van posities en praktijken hun gezamenlijke interpretatie van de werkelijkheid ontwikkelt,

structureert en in stand houdt (Hajer, 1989: 248 e.v.). Aan een coalitie kan gewerkt worden. Soms gebeurt dat door herhaalde bijeenkomsten van kleine groepen gezaghebbende personen uit maatschappelijke, wetenschappelijke en politieke kringen te laten brainstormen over bijvoorbeeld de gewenste toekomstvisie van het gemeentebestuur voor de stad en onderwerpen als de gewenste stedelijke infrastructuurontwikkeling. Oud-burgemeester Van Thijn volgde die werkwijze in Amsterdam.

Deliberatieve beleidsanalyse en politiek als vorming van discourscoalities

Over het ontrafelen van discussies over identiteitsgevoelige beleidsvraagstukken

Inleiding

Het overheidshandelen is niet alleen te begrijpen als het ontwikkelen, tegenover elkaar zetten en beoordelen van toekomstgerichte scenario's maar evenzeer als het vertellen van verhalen. Een groot deel van het besturen bestaat zelfs uit het vertellen van verhalen, houdt de bestuurskundige Hajer ons voor. In een beleidsdocument wordt uitgelegd wat het probleem is, hoe het is begonnen, welke aanpak wordt gekozen en welke middelen daarvoor nodig zijn. Na zekere tijd leert evaluatie dat het (beleids)verhaal verouderd is; het boek is uit. Dan wordt een nieuw verhaal verteld en gepoogd het nieuwe verhaal tot het overheidshandelen te verheffen.

Vaak zal er hevig debat ontstaan omdat het oude verhaal soms nog verteld wil worden maar meerdere verhalen daar tegenover worden gesteld. Bij een brandende kwestie is dat vaak het geval. Denk maar eens aan de discussie wel of niet nieuwe kernenergiecentrales of moet 'Borssele' nog open blijven (in termen van Schon & Rein: *frame reflective policy discourse*). Of denk aan hoe om te gaan met uitgeprocedeerde asielzoekers. Weliswaar steunt de Vreemdelingenwet op een ruime meerderheid in de Tweede Kamer, maar tegen wat te doen met uitgeprocedeerde vreemdelingen wordt verschillend aangekeken. Sommige partijen en fracties willen een ruimhartig generaal pardon, anderen spreken over de normale uitvoering van de wet en het verbinden van consequenties daaraan, zoals afgesproken met het parlement. En dan zijn er nog andere opvattingen.

Hoe het héle verhaal op tafel te krijgen, is niet altijd een eenvoudige kwestie. Zeker niet als het oude verhaal allerlei praktijken met zich brengt en het nieuwe verhaal aanspraak maakt op praktijken waarvan onduidelijk is of ze zo zullen verlopen en aanvaardbaar zijn. Zal het werken met diagnosebehandelcombinaties (dbc's) inderdaad de kosten in de gezondheidszorg kunnen drukken? Zullen specialisten hieraan willen meewerken? Is de patiënt in staat keuzen uit ziekenhuizen te maken?

Een discussie over een complex probleem ten volle ontrafelen, is een kunst. De *narratieve beleidsanalyse* (Roe, 1994) en het denken in termen van *discours analysis* (Hajer, 1997, 2000) helpen ons daarbij. Rein & Schön helpen ons in *Frame reflection* ook maar hun aanpak laat ik hier terzijde. Hier staat het denken van Hajer centraal. Discoursanalyse, waarop hij patent heeft in Nederland, is vooral nuttig bij *identiteitsgevoelige* onderwerpen. Dat is tenminste de pretentie die hij heeft.

Suboptimaliteit

Discussies en democratische besluitvorming moeten op elkaar aansluiten. Deze afstemming is in het recente verleden niet steeds goed geweest. Of het nu gaat om de HSL, de Betuwelijn, de onderwijsproblematiek of de plattelandsinrichting, de consensus van het poldermodel, halstarrigheid van bestuurders en een parlement met te weinig eigenstandige analyse produceerde suboptimale oplossingen (Hajer, 2000: 7). Bekke (2003) heeft in zijn afscheidscollege tal van voorbeelden gegeven van veranderingsprocessen die niet hebben gebracht wat de bedoeling was. Denk aan de opheffing van de oude arbeidsvoorziening en de invoering van het UWV op het gebied van arbeidsvoorziening en reïntegratie. Dat deze problematiek niet eenmalig is, bleek opnieuw bij lezing van *Het project Zuiderzeelijn – Toetsing met terugwerkende kracht* van de commissie-Duivesteyn maakt er gewag in.

Suboptimaliteit zou in het algemeen zijn te vermijden door creativiteit van niet-werkende, veelal tijdelijke associaties, die zich naar aanleiding van dergelijke problemen manifesteren, te benutten. Maar is er wel voldoende ruimte voor *maatschappelijke uitwisseling* binnen ons systeem vraagt Maarten Hajer zich in zijn in 2000 in Amsterdam aan de UvA uitgesproken oratie *Politiek als vormgeving af? Wordt de maatschappelijke discussie serieus genomen en benut?* Dat zijn vragen die verwijzen naar de institutionele vormgeving van het openbaar bestuur. Maarten Hajer geeft enkele voorbeelden van experimenten, nieuwe vormen van (democratische) dialoog, zoals over de vormgeving van de Hoeksche Waard, waar hij in gelooft.

Wat in Nederland wordt aangeduid met woorden als open planprocessen, interactieve beleidsvorming of coproductie heeft een aantal kenmerken gemeen met '*consensus building*', '*diskursives Verfahren*', '*collaborative planning*' en '*deliberative politics*'. De relaties tussen burgers en politiek en ambtenaren worden blijkbaar ook elders, getuige deze typering die ambities verraden, geherdefinieerd. Hajer pleit dus voor *democratische discussie als criterium voor de beoordeling van overheidshandelen*.

Wat wil Hajer in het algemeen? Hij wil niet alleen debatten analyseren en interactieve argumentaties bekijken, maar zoekt vooral de entree tot de taak van de bestuurskunde in de botsing van verhalen of perspectieven op een zaak ('policy discourses'). Maar waarop wenst hij dan vooral te letten? We bespreken kort de kernbegrippen uit zijn beoordelingskader (discoursanalyse), die hij als een opgave ziet voor de bestuurskunde. Ik ga uit van zijn oratie, die qua inhoud een vervolg is op wat hij schreef in zijn bekende artikel in het tijdschrift *Beleidswetenschap* en zijn dissertatie.

Discoursanalyse volgens Hajer

Wat een discours is. Bestuurskundigen moeten volgens Maarten Hajer in zijn oratie beleidsdiscoursen ('policy discourses') bezien. Een beleidsdiscours is geen synoniem voor een discussie over een beleidsprogramma. Een *discours of vertoog* verwijst naar

'het geheel van min of meer samenhangende ensembles van ideeën, concepten en categorisering die we in bepaalde discussies kunnen terugvinden'. 'Het kan gaan om impliciete structuren die een discussie een specifieke vorm geven. Het recht is daar een voorbeeld van. Het recht is een samenhangend geheel van vertogen, stelt hij. Het juridiseren 'is een specifieke manier van kijken die juristen een eigen conceptuele toegang tot de werkelijkheid verschaft (en die en passant anderen nadrukkelijk buitensluit)' (Hajer, 2000: 17).

Reproductie. 'Instituties worden gereproduceerd via de discursieve handelingen die we verrichten, of via de specifieke regels die we in herinnering roepen. In die handeling wordt de maatschappelijke betekenis van regels en routines bevestigd' (2000: 17). De partijen die samen betrokken zijn bij de bestrijding van voetbalvandalisme en daarover afspraken maakten, benoemen voortdurend de verschijnselen en hun aanpak, van het aanstellen van stewards tot het uitspreken van stadionverboden. Taal en redeneren zijn essentieel. Discursieve handelingen impliceren het uitwisselen via taal van signalen en via die signalen reproduceren we. Transformeren gaat ook, vooral via herinterpretatie of verandering in spelregels. Er kan om bij het voorbeeld van bestrijding van voetbalvandalisme te blijven een nieuw vertoog ontstaan. Oude en nieuwe partijen kunnen aan tafel gaan en een nieuwe aanpak bepleiten. Het ene discours opent de aanval op het oude, dominante. Geen stadionverboden meer, geen stewards meer, maar wedstrijden waarbij in het geheel geen supporters van de tegenpartij meer aanwezig zijn? Of wedstrijden zonder supporters die via betaal- tv te volgen zijn. Dat zou de aanzet kunnen zijn tot een nieuw discours.

Praktijken. Discursieve handelingen voltrekken zich in een bepaalde context. Ze vormen praktijken en praktijken zijn sociale samenhangen rond het handelen van een of meer personen. Zo is er een bepaalde gang van zaken ('praktijk') bij kaartverkoop bij voetbalwedstrijden, uitsluiting en controle op voetbalsupporters met een stadionverbod, en het verbod op het spelen van bepaalde risicovolle wedstrijden op bepaalde dagen of tijdstippen op een dag.

Soms zijn overigens niet-talige zaken aan de orde. Denk aan het medisch discours. Een voorbeeld van een praktijk is de ronde die een arts maakt langs zijn patiënten in het ziekenhuis.

Het openbaar bestuur is in de ogen van Hajer een *discursieve orde*, waarbij discursieve uitwisseling in de context van bepaalde praktijken plaatsvindt. Een provinciebestuur houdt toezicht op de financiële handel en wandel van een gemeente en suggereert het gemeentebestuur een kritische quick scan te laten doen naar de begroting. Of het kabinet overlegt met de sociale partners over een akkoord over loonontwikkeling. Discours is in het openbaar bestuur wat software voor een computergebruiker is (Hajer, 2000: 18).

Taalstrijd. Wat een overheidsbestuur doet, is praktijken scheppen, bevestigen of veranderen in en door taalstrijd. En *taalstrijd is machtsstrijd*, aldus Hajer. Een

overheidsbestuur werkt binnen een discours, omdat het de taal bepaalt en beheerst waarin over onderwerpen gesproken wordt. Spreken we in de ouderenzorg over ouden van dagen, bejaarden of ouderen? Een tijdlang hanteert een overheidsbestuur bepaalde terminologie tot die verouderd raakt. Spreken we over gastarbeiders, migranten, vreemdelingen of allochtonen? Met een andere kijk op een zaak, worden de talige bordjes ook verhangen. Het spreken in termen van gastarbeiders in de jaren vijftig van de vorige eeuw ging nog uit van de veronderstelling dat de Turken, Marokkanen en andere arbeiders weer na enkele jaren terug zouden keren naar het land van herkomst. Die veronderstelling bleek niet te kloppen. Een probleem wordt in een nieuw discours dus geherdefinieerd in nieuwe termen: oorzaak-gevolg, doelen en effecten; goed en kwaad.

Niveaus. Een *beleidsdiscours* kent volgens Hajer (2000) drie niveaus of lagen:

- *epistemische motieven*;
- *beleidsvocabulaires*;
- *verhalen of story lines*.

Epistemische motieven zijn talige uitdrukkingen die ons 'positief onbewuste' beheersen. Denk aan een woorden als een beleidsnetwerk. Een beleidsvocabulaire bestaat uit concepten die zijn uitgedacht om inhoud te geven aan een specifiek beleidsprogramma. Denk aan het concept van de *ecologische hoofdstructuur* (EHS) in een natuurgebied, '*compacte stad*' of *vinexlocatie*. Rondom de EHS bevindt zich een geheel van begrippen en termen. Verhalen zijn niet alleen lijnen in denken in een beschouwing die orde scheppen in chaos, maar ze bepalen ook wat de inzet is van een conflict. Het zijn *zingevingskaders*.

'Discoursen hebben geen eigen leven'. 'Reproductie van een discours vindt plaats via het *strategisch gedrag* van allerlei actoren in de diverse praktijken' (2000: 19). Wie een discours analyseert zal kijken naar de taal en daarmee naar begrippen waarmee de deelnemers elkaar bestrijden of het eens zijn, maar ook naar de positioneringen. Wie mag meedoen in de discussie en wie niet? Hoe interpreteert men de uitdrukkingen zoals 'wat u wilt is niet meer van deze tijd' of 'dit polderoverleg moeten we zo niet meer doen'. Er wordt door de arenatoetreding open te stellen of te sluiten macht uitgeoefend.

Analyse. De drie lagen van een discours zijn te analyseren. Men kan bijvoorbeeld het beleidsvocabulaire bekijken van de Derde of Tweede Nota voor de Ruimtelijke Ordening. Het is ook mogelijk om discoursen met elkaar *te vergelijken*. Denk aan twee interpretaties van een zelfde beleidsprogramma.

Kern. Hajer wil niet zozeer kijken naar vragen als 'wie beslist' of 'wie wat krijgt' in het openbaar bestuur (de lasswelliaanse vragen), maar naar de praktijken. Hij schrijft:

'Ik zoek naar de wijze waarop het politiek proces via bepaalde praktijken vorm krijgt, welke actoren in deze praktijken macht uitoefenen en op welke manier, welke domeinen via deze discursieve machtsvorming object worden van overheidsbeleid en welke hier ook van gevrijwaard blijven, welke vraagstukken worden uitgelicht en

welke maatschappelijke fenomenen dientengevolge juist in de schaduw blijven staan'.

Hij wil dus bijvoorbeeld kijken naar hoe de besluitvorming rond behandeling van patiënten gaat voor en na de invoering van diagnose-behandelcombinaties (dbc's), en daarmee hoe zorgverzekeraars zich opstellen, welke keuzen patiënten maken, hoe artsen daarmee omgaan, hoe de verantwoording geschiedt en wat het verder betekent voor ziekenhuisdirecties. Hij wil dus kijken naar hoe een poging om de kosten in de gezondheidszorg via dbc's te beperken en beheersen, uitwerkt *in vocabulaires over concrete praktijken*. Het gaat hem om concrete praktijken waarin identiteit gestalte krijgt.

Dynamiek. Het openbaar bestuur is een discursieve orde die gestalte krijgt in talig (discursief) handelen in zogenaamde discourscoalities (met het niveau van motieven, vocabulaires en verhalen). Discourscoalities veranderen in de tijd. Als, om een voorbeeld te geven, de transnationale discourscoalities over de Europese ruimtelijke ordening veranderen, kan dat lokaal doorwerken, meent Hajer die eerder ook schreef over ruimtelijke ordening. De duiding van omgaan met ruimte verandert en wie mee wil moet *de nieuwe metaforen in het beleidstaalspel*, zoals die gestalte krijgen in vocabulaires en praktijken, kennen. Wil men blijven dan zal men op recepties en in nota's de taal van de macht zien te veranderen.

Neem de sector van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Daarin wordt in 2005 gesproken over *educational governance* om de verhouding tussen colleges van bestuur en raden van toezicht in te richten (rapport van de commissie-Meijerink).

Identiteit. Diverse vernieuwingspogingen in het voortgezet onderwijs hebben niet gebracht wat ervan verwacht werd. Het vmbo bleek anno 2004 geen groot succes. De politieke veranderaars hebben door de beleidsveranderingen de *identiteit* van tal van onderwijsorganisaties miskend en/of negatief beïnvloed. Dat is verkeerd. Hajer (2000: 31) vraagt daar aandacht voor. *Identiteit* moet weer een criterium worden dat serieus genomen wordt, zo stelt hij. 'Politiek en bestuur gaat over identiteit en beleid dat identiteiten miskent, is gedoemd te mislukken.

Om identiteit te behouden of vernieuwde identiteit te bewerkstelligen is meedenken en meewerken vanuit de samenleving nodig, van beroepsgroepen van professionals, zoals leerkrachten, en anderen. Veranderingen in het onderwijs moeten dus niet door een ministerie over het land worden uitgestort; ze moeten niet worden opgedrongen. De onzekerheid rond vraagstukken is immers groot en in die gevallen is een *gedeelde identificatie met beleidsinterventies* nodig om uit te komen bij succesvol beleid. Directies en leerkrachten moeten meedenken over eventuele veranderingen.

Dat veronderstelt dat door overheidsbestuur 'nagedacht wordt over de identiteit' van betrokken actoren. Derhalve is aandacht nodig voor culturele verbondenheid, voor wat hun kerncompetenties zijn en voor wat hen dierbaar is, en voor processen van *zingeving* in arbeid. Hier en daar ziet Hajer 'potentiële ateliers voor identiteitsontwikkeling en culturele ontwikkeling'.

Toepassingen. Heeft Hajer leerlingen? Tot de auteurs die (meer of minder) in zijn voetsporen traden behoren Hendrik Wagenaar, Jaap Frouws, Willemijn Dicke, Tineke Abma, Sandra Kensen, Michel van Eeten, Olivier Lingbeek..

Zijn instituten bezig met het ontrafelen van discoursen? Het Rathenau Instituut doet veel op dit gebied. Een voorbeeld is het rapport uit 2001 'Hoe oordelen we over de veehouderij?'. Hier is denkbaar dat een verhaal wordt geformuleerd of gereconstrueerd vanuit dierenwelzijn versus een economisch verhaal. Discoursen bestaan ook over digitale identificatie; over gentechnologie; over wachtlijstproblematiek.

Ik geef in het navolgende twee voorbeelden van een toepassing van de discoursanalyse: rurale ontwikkeling, watermanagement. Voor een beschouwing over discoursen met betrekking tot het Groene Hart verwijst ik naar de dissertatie van Lingbeek (1998) en een artikel van Van Eeten.

Toepassing van discoursanalyse (1): rurale ontwikkeling

Een discours (een ensemble van ideeën, concepten en categorisering) bestaat niet op het individuele niveau maar op sociaal niveau. Vandaar dat een discours betekenis kan hebben in het kader van collectieve actie' (Goverde, 2000:57). Een discoursanalyse kan de strijd om de hegemonie van ideeën, concepten en categorisering rond en in beleidsvelden verduidelijken. Een discoursanalyse kan behulpzaam zijn om te begrijpen waarom een bepaalde notie van rurale ontwikkeling dominant wordt en als gezaghebbend wordt beschouwd terwijl andere zienswijzen in diskrediet geraken of niet doorzetten.

Jaap Frouws (1998: 58-63) richtte zich op de herdefiniëring van het platteland. En de Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) publiceerde verschillende discoursen met betrekking tot stad-landrelaties. Hidding e.a. (1998) geven vijf discoursen van de NRLO. Dat zijn bij hen geconstrueerde verhalen die signalen leveren tegen het klassieke dominante verhaal van de scheiding van stad en platteland. Zij noemen onder meer als discours: 'stad en land als tegenpolen'; 'stad en land als netwerk van activiteiten'; 'stad en land als ecosystemen'; 'stad en land als stelsel van plekken'; 'stad en land als vastgoed'.

Frouws kwam met de volgende parallel voorkomende discoursen: agri-ruralist discourse, utilitarian discourse en hedonist discourse. Deze discoursen zijn overwegend praktijken van beleidsvoerders. De hoofdlijnen hiervan zijn door Goverde (2000) samengevat. We geven die hier met enkele schetsen, in eigen woorden weer.

a) De *agri-ruralist* benadrukt, kort gesteld, de centrale rol van de boeren in het proces van vernieuwing van het platteland. De sociale dimensie vormt de kern uit dit discours. De waarden van het platteland, zoals open ruimte, erfgoed, natuurlijke hulpbronnen, landschap, vinden hun basis in de samenwerking tussen mens en

natuur. Boeren vervullen met name een essentiële rol bij het bewaren van de identiteit van het platteland, in de voedselproductie op niveau en in het tegemoet komen aan verlangens om het aantrekkelijke platteland te behouden. Rurale gebieden moeten een wederopleving kennen. Die is mogelijk door een endogene ontwikkeling en zelfregulering. Zie daar dit discours, dat een lofprijzing is op rurale gemeenschappen.

b) Het *utilitarian discourse* benadrukt iets anders, namelijk de economische dimensie van plattelandsontwikkeling. Landschapsbescherming biedt mogelijkheden om voordeel te halen uit het landelijk gebied. Het platteland is een geheel van markten, zoals op het terrein van wonen, recreatie, aantrekkelijke landschappen, hightech landbouw. Plattelandsontwikkeling moet verbonden worden met deze verschillende markten. Dit sterk economisch gericht denken sluit aan bij de traditie van ruilverkavelingen, inpolderen, exploitatie en commercialisering van het landelijk gebied.

c) Het *hedonistisch discours* accentueert de culturele dimensie van het platteland, tot uiting komend in de schoonheid van gebieden en natuurwaarden. Dit discours of vertoog vertolkt als het ware de stadse kijk op plattelandsontwikkeling, maar heeft wortels in de natuurbescherming.

Wie van de plattelandsbewoners gedraagt zich hoe? Tweederde van de overigens pluriforme groep van varkenshouders werd in 2000 in de hoek van het agri-ruralist discours geplaatst. Ondernemers met grote bedrijven bleken vooral te situeren in de hoek van het utilitaire discours. Het hedonistisch discours is sterk aanwezig bij natuurbeschermingsorganisaties (Goverde, 2000: 60).

De discourses van Frouws en andere die voorkomen op het terrein van rurale ontwikkeling zijn intellectuele constructies van onderzoekers. Die hebben het voordeel dat ze goed zicht geven op 'de complexiteit van het besturingsvraagstuk'. 'Er is geen sprake van vaste hegemoniale verhoudingen' (Goverde, 2000: 60).

Wat valt er nog meer over te zeggen? De discourses maken ook duidelijk dat als het discours van stad en platteland als vastgoed de hegemonie zou verwerven dit vergaande ruimtelijke consequenties zou hebben, bijvoorbeeld voor het Groene Hart. Een tweede aspect is: wat is gemeenschappelijk in alle discourses? Die vraag is voor beleidsvoerders van belang die nastreven om consensus te bereiken. Een derde aspect: vergt het bestaan van uiteenlopende discourses die elk geen hegemonie hebben sterk uiteenlopende manieren van overheidsoptreden? We laten deze vraag hier voor wat die is, maar tekenen aan dat deze wel aan de orde was (Goverde, 2000: 63).

Toepassing van discoursanalyse (2): de watersector

Willemijn Dicke verrichtte een zgn. narratieve analyse van de watersector. Zij ziet twee dominante verhalen: de Ecologische Kringloop en het Economisch Rationalisme. Deze verhalen botsen met elkaar en zijn de kiem voor conflicterende

beoordelingen van het bestuurlijk vermogen van de watersector. Zij betoogt dat een *metabeleidsverhaal* deze tegenstelling kan wegnemen of overstijgen. Daarmee doet ze een poging een nieuw verhaal te agenderen dat de oude tegenstelling 'oplost'.

Dicke maakt in de lijn van de Roe duidelijk dat een narrative een verhaal is. Een verhaal bestaat uit een opeenvolging van gebeurtenissen, waarbij een gebeurtenis is gedefinieerd als een overgang van de ene naar de andere toestand. Een verhaal kan vele vormen aannemen, bijvoorbeeld die van een schriftelijk betoog of een film. In een verhaal kan verslag gedaan worden van hoe iets is of is veranderd of heeft kunnen gebeuren. In de praktijk is een verhaal meestal niet beperkt tot een document of een wet. Allerlei brokstukken maken samen een verhaal (als een puzzle). Een vertoog duidt Dicke aan als een *subgenre* van een verhaal. Een vertoog is een verhandeling of opstel van betogende aard. Een discours is meer dan een vertoog. Een discours is – in navolging van Hajer - een *ensemble* van ideeën, concepten, categorisering die zich voordoen in concrete praktijken waaraan mensen betekenis voor zichzelf toekennen. Een discours van besturen omvat dus meer dan alleen verhalen. Praktijken worden er ook toe gerekend. En zo meer.

Waarom nu beginnen aan een denkproces in termen van *policy narratives* (Roe, 1994), dus van beleidsverhalen. Dat is nuttig omdat in veel situaties betrokkenen het niet eens zijn over een verschijnsel, de oorzaken van iets, de ernst ervan en de gevolgen, noch over de oplossingen. Neem het voetbalvandalisme. De KNVB kwam daarover in de jaren tachtig en negentig met suggesties maar de korpschefs dachten daar heel anders over en de korpsbeheerders en de minister van Binnenlandse Zaken weer anders. Wat de een als probleem ziet, beschouwt de ander helemaal niet als probleem. Dan is het goed om te proberen de kijk op de materie te clusteren tot enkele verhalen. Om daarna te proberen deze verhalen te overstijgen in een nieuwe aanpak ('frame'). Zo ook volgens Dicke in de watersector. Biedt meer marktwerking hier een oplossing om meer vermogen te genereren in de watersector?

Zij komt dus met twee dominante verhalen en een overstijgend verhaal. Dat laatste typeert ze als Eco-pragmatisme. Ze heeft het uitgewerkt in haar dissertatie.

De betekenis van discoursanalyse volgens Hajer

Ik zie een aantal voordelen aan de discoursanalytische aanpak volgens Hajer en anderen.

1) Voor het begrijpen van controverses. Er is op diverse gebieden van beleid regelmatig sprake van strijd om de hegemonie van planconcepten, ideeën en besturingsaanpakken. Hajer blijkt veel oog hiervoor te hebben, en daarmee voor posities en waardeoriëntaties bij controverses in beleidsnetwerken. Zijn aanpak heeft nut voor het in kaart brengen van dergelijke vraagstukken maar niet voor het aanpakken of beoordelen van eenvoudige vraagstukken, die doorgaans vanuit een ambtelijk apparaat kunnen worden aangepakt. Het denken van Hajer over beleidsvocabulaires heeft dus betekenis voor het beoordelen van beleid gericht op complexe veranderingen.

2) Voor identiteitsgevoelige strijdpunten. Een tweede voordeel van de discoursanalyse is dat er aandacht komt voor de verhalen ('frames' in de woorden van Korsten of Rein & Schön), voor de confrontatie van verhalen en voor concrete praktijken, voor de wijze van omgaan met identiteiten en de eventuele miskenning daarvan, voor onzekerheid en voor de organisatie van het meedenken, voor gedeelde waarden.

Wie zo kijkt, zou een beleid gericht op verandering in het voortgezet onderwijs kunnen beoordelen. De discoursanalist zal dan grote belangstelling aan de dag leggen voor de beleidsvocabulaires en voor de concrete praktijken in scholen. Hoe handelen leraren en leerlingen? Kunnen ze werken in het vigerende onderwijsstelsel? Het nieuwe aan het denken van Hajer is dat hij expliciet aandacht vraagt voor zingeving en van identiteitsbehoud en – verandering een beoordelingspunt maakt (in deze lijn ook Yanow). Vanuit de discoursanalyse is het mogelijk om vast te stellen of 'Fremdkörper' een organisatie komen binnendringen die eigenlijk niet met de primaire taak van een organisatie van doen hebben. Een discoursanalyse zal meedogenloos aan de kaak stellen als een overheid bij wijze van spreken een slagersfirma ook koekjes wil laten bakken of wasmachines wil laten verkopen. Immers, wasmachines passen niet in het verhaal van de slager.

3) Van de ene discourscoalitie naar een andere? Het denken in termen van discourses heeft volgens mij - meer specifiek gezien - nut omdat deze aanpak de aandacht vestigt op de manier waarop bestuurders met andere stakeholders en niet-georganiseerden kunnen proberen van de ene discourscoalitie in de andere te komen. En de beoordeling daarvan. Politiek als vormgeving van een gedeeld idee dus. Zo heeft een voormalig hoofdstedelijk burgemeester jaren geleden geprobeerd om meer zicht op en ideeën voor de gewenste toekomst van de stad te genereren en zelfs een nieuwe 'coalitie' te beproeven door stadhuisbijeenkomsten te houden met vertegenwoordigers van onder meer het bedrijfsleven. Hij was van mening dat de oude verbinding tussen bestuur en bedrijfsleven niet zinvol meer was. Bedrijven dreigden de stad de rug toe te keren. Het was nodig elkaar beter te verstaan en te zoeken naar 'nieuwe' eensgezindheid (Hajer, 1989)..

4) Vergelijking van vocabulaires. Ideeën voor de toekomst en 'argumentatie als interactie' zijn in de discoursanalyse en bij het vergelijken van discourses van belang. Wie meent dat wijze van zien en denken in termen van discourscoalities en concrete interactieve, democratische, praktijken ongeveer gelijk staat aan pogingen tot consensusvorming onder leiding van een procesmanager miskent het belang van uitsluiting in debatten en gemiste identificatie van burgers.

Kritiek

De volgende kritiekpunten zijn te formuleren.

1) Een eerste kritiekpunt is dat reflectie op *identiteit* lastig is. De socioloog Laeyendekker betoogt in zijn Amsterdamse oratie uit 1974 dat het begrip identiteit

vrijwel onbruikbaar is, maar zover wil ik niet gaan. Echter, men dient nader te bepalen wat onder identiteit is te verstaan, wil men het begrip gebruiken ter beoordeling van overheidsbeleid. Dat dit mogelijk is, laat Hajer wel zien.

2) Discoursanalyse is nuttig bij het ontrafelen van beleidscontroversen met identiteitsgevoeligheid. De aanpak is niet voor het doorgronden of beoordelen van alle beleidsproblemen nuttig. Men moet dus de grenzen zien van de aanpak.

3) Een derde probleem in het denken over discourscoalities is dat dit tendeert naar het waarnemen van *elitegedrag*, en gedrag in talige acties van een *voorhoede*. Hajer spreekt ook over 'ateliers'. Het is mogelijk dat de praktijk vraagt om 'nieuw' beleid, maar wordt dat nieuwe in een taal gegoten die gedeelde identificatie in *bredere* kring tot stand brengt?(Hajer, 2000: 25). Het gaat hier om meer dan een communicatieprobleem, namelijk om identiteitgenererende verhalen. In welke nieuwe politieke ruimten wordt gepoogd die verhalen te laten ontstaan? De taak waarvoor Hajer zich gesteld ziet is geen eenvoudige omdat politici heden ten dage moeite hebben om openingen en experimenteerruimte te bieden voor een perspectiefvolle democratische dialoog die verder gaat dan een herbevestiging van oude representatief-democratische instituties. Politieke partijen zijn amper in staat zelf een nieuw vertoog te ontwikkelen over zaken als pakweg de bestrijding van voetbalvandalisme, orgaandonorschap, omgaan met gentechnologie, een kijk op de toelaatbaarheid van kernenergiecentrales.

Wil politiek als vormgeving kansen krijgen dan moeten wel tal van condities in het perspectief van de deliberatieve democratie vervuld zijn. Hajer (2000: 33) meent dat een nieuwe ethiek tussen representatieve organen en ambtenarij nodig is. Er is een heldere koppeling nodig tussen maatschappelijk debat en politieke besluitvorming, iets dat ook door de Raad voor het openbaar bestuur in '*Het primaat in de polder*' benadrukt is. Interactief bestuur is dus alleen onder voorwaarden een succes.

De plaats van discoursanalyse in de beleidkunde

Hoe kunnen we de benadering van Hajer plaatsen in de bestuurskunde?

Beleidskunde is een onderdeel van bestuurskunde. In de analyse van beleid is, John in zijn overzichtboek '*Analyzing public policy*' volgend, een onderscheid te maken in fasenmodel-aanpakken, groeps- en netwerkbenaderingen van beleid, sociaal-economische benaderingen van beleid, de rational choice-aanpak, de institutionele benadering en de benadering die beleid beziet vanuit ideeën.

De ideeënbenadering, waartoe ik het werk van Hajer reken, impliceert de centrale gedachte die ideeën uitmaken voor wat politici doen. Het is vrijwel onmogelijk je politiek voor te stellen als ideeënloos.

'The policy process is permeated by ideas about what is the best course of action, and by beliefs about how to achieve goals. Because politics is defined by disputes about how to follow the good life and the means to get there, participants in the policy process advocate contrary ideas and engage with others to try and win their case'(John, 2000: 145).

De politieke arena is een platform voor *strijd tussen ideeën*, die verdedigd worden door politieke pleitbezorgers. Het zijn de ideeën die veranderingen in beleid inluiden of voor stabiliteit zorgen. Deze benadering maakt duidelijk dat we politiek moeten zien als debat en niet louter of primaire als ideeënloze machtsstrijd, resultaat van beïnvloedingsprocessen of onderhandelen. Maar sommige auteurs gaan nog verder dan ideeënstrijd gelijk te stellen aan debat. Ze zien overheidsbeleid als strijd tussen discourscoalities (en dus met beleidsconcepten verbonden instituties en groepen). Het denken in termen van ideeënstrijd en discourscoalities sluit aan bij een langere traditie. G. Vickers sprak in *'The art of judgment'* (1965) over beoordeling met argumentaties, waaronder morele argumentaties, en 'seeking meaning'. Het is niet alleen bij Vickers dat er aandacht wordt gegeven aan ideeën. Ook in de theorievorming over maatschappelijke, politieke en bestuurlijke agenda's (Cobb & Elder) bestaat er aandacht voor ideeën. Er bestaat zoiets als een politieke marktplaats van ideeën, waarbij sommige ideeën goed verkopen en opgevoerd worden op de politieke en bestuurlijke agenda. Andere ideeën bereiken niet die status, of pas veel later, aldus de theoretici op het gebied van agenda building.

Literatuur over discours-analyse

- Eeten, M.J.G. van, Studie naar de achterliggende visies in het debat rondom de toekomstige Nederlandse luchtvaart infrastructuur en hun consequenties voor het procesontwerp, in: Ministerie van V&W, VROM en EZ, hoeveel ruimte geeft Nederland aan de luchtvaart? - Achtergronddocumenten bij de Perspectievennota, Den Haag, 1997.
- Aarts, M. en H. te Molder, Over natuur gesproken – Een discours-analytische studie van een debat, Rathenau Instituut, SDU, Den Haag, juni 1998.
- Abma, T., Narratieve infrastructuur en fixaties in beleidsdialogen- De Schiphoudiscussie als casus, in: *Beleid en Maatschappij*, 2001.
- Abma, T.A., Machtige verhalen, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997, nr. 1, pp. 21-32.
- Abma, T.A., Storytelling as inquiry in a mental hospital, in: *Qualitative Health Research*, 1998, nr. 6, pp. 821-838.
- Beck, U., M. Hajer & S. Kesselring (Hrsg.), *Der unscharfe Ort der Politik – Empirische Fallstudien zur Theorie der reflexieven Modernisierung*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1999.
- Bekke, H., *Duurzaamheid en dynamiek – Over het nut van het veranderen van instituties en organisaties*, Leiden, 2003.
- Boje, D.M. e.a. (eds.), *Postmodern management and organization theory*, Sage, Londen, 1996.
- Bröer, C., *Beleid vormt overlast- Hoe beleidsdiscoursen de beleving van geluid bepalen*, Aksant, Amsterdam, 2006.
- Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A. Korsten e.a. (red.), *Grote projecten*, Samsom, Alphen, 1996.
- Commissie-Duivesteijn, *Grote projecten uitvergroet – Een infrastructuur voor besluitvorming*, Den Haag, 15 dec. 2004.
- Commissie-Duivesteijn, *Het project Zuiderzeelijn – Toetsing met terugwerkende kracht*, Den Haag, 15 dec. 2004.
- Dicke, W., *Bridges & watersheds – A narrative analysis of watermanagement in England, Wales and the Netherlands*, Aksant, Amsterdam, 2001 (diss.).

- Dicke, W., Narratieve analyse van de watersector, in: Nelissen, N. e.a. (red.), Bestuurlijk vermogen, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 77-103.
- Dijing, G., M. Hajer, e.a., De Zuidvleugel van de Randsstad: instituties en discoursen, AME, Amsterdam, 2001.
- Dryzek, J.S., Discursive democracy, Cambridge, 1988.
- Dryzek, J.S., The Politics of the Earth – Environmental Discourses, Oxford, 1997.
- Eeten, M. van, P. Kalders en M. van Twist, Verhalen vertellen, in: Bestuurskunde, 1996, nr. 4, pp. 168-188.
- Eeten, M., van, De waarheid en autoriteit van beleidsficties in de controverse rond het Groene Hart, in: Abma, T. & R. in 't Veld (red.), Handboek beleidswetenschap, Boom, Amsterdam, 2001, pp. 375-382.
- Eeten, M.J.G. & E.M. Roe, Ecology, engineering and the paradox of management: reconciling ecosystem rehabilitation and service reliability, Oxford UP, Oxford, 2001.
- Eeten, M.J.G. van, Dialogues of the Deaf - Defining new agendas for environmental deadlocks, Eburon, Delft, 1999.
- Eeten, M.J.G. van, Recasting intractable policy issues: the wider implications of the Netherlands Civil Aviation Controversy, in: Journal of Policy Analysis and Management, jrg. 20, 2001, nr. 3.
- Eeten, M.J.G. van, Sprookjes in rivierenland – Beleidsverhalen over wateroverlast en dijkversterking, in: Beleid en Maatschappij, 1997, nr. 1, pp. 32-44.
- Fischer, F. & M. Hajer (eds.), Living with nature – Environmental Politics as Cultural Discourse, Oxford, 1999.
- Fischer, F., Reframing Public Policy – Discursive Politics and Deliberative Practices, Oxford UP, Oxford, 2003.
- Frouws, J., Mest en macht, Wageningen, 1993.
- Frouws, J., The Contested Redefinition of the Countryside; an Analysis of Rural Discourses in the Netherlands, in: Sociologica Ruralis, vol. 38, 1998, nr. 1, pp. 54-68.
- Goverde, H., Waardeconflicten over rurale ontwikkeling, in: Nelissen, N. e.a. (red.), Bestuurlijk vermogen, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 43-76.
- Grant, D., T.W. Keenoy & C. Osrick (eds.), Discourse and organization, Sage, Londen, 1998.
- Grin, J., De politiek van omwenteling met beleid, VossiusPers UvA, Amsterdam, 2004.
- Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), Deliberative Policy Analysis: Understanding governance in the Network society, Cambridge UP, Cambridge, 2003.
- Hajer, M. & W. Zonneveld, Spatial planning in the network society – Rethinking the principles of planning in the Netherlands, in: European planning Studies, vol. 8, 2000, nr. 3, pp. 340-357.
- Hajer, M., Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: the Case of Acid Rain in Great Britain, in: Fischer, F. & J. Forrester (eds.), The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Duke UP, Durham, 1993, pp. 43-77.
- Hajer, M., Infrastructuur als discursieve politiek: de 'Transeuropese Netwerken'nader beschouwd, in: Abma, T. en R. in 't Veld (red.), Handboek beleidswetenschap, Boom, Amsterdam, 2001, pp. 382-393.
- Hajer, M., Policy without Polity: Policy Analysis and the Institutional Void, in: Policy Sciences, vol. 36, 2003, nr. 3, pp. 175-195.
- Hajer, M., Politiek als vormgeving, Amsterdam, 2000.
- Hajer, M.A., Discourscoalities in politiek en beleid, in: Beleidswetenschap, 1989, nr. 3, pp. 242-263.

- Hajer, M.A., *The politics of environmental discourse- A study of the acid rain controversy in Great Britain and the Netherlands*, Oxford, 1993.
- Hajer, M.A., *The politics of environmental discourse- Ecological modernization and the policy process*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Hajer, M.A., *Transnational networks as Transnational Policy Discourse*, in: Faludi, A. & W. Salet (eds.), *The Revival of Strategic Planning*, KNAW/M. Nijhoff, Dordrecht, 2000.
- Hardy, C., T.B. Lawrence en N. Philips, *Talk and action: conversations and narrative in interorganizational collaboration*, in: Grant, D., T.W. Keenoy & C. Oswick (eds.), *Discourse and organization*, Sage, Londen, 1998, pp. 65-84.
- Hidding, M., J. Wissershof en D.B. Needham, *Stad en land; een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek*, NRLO-rapport nr. 98/17, Den Haag, 1998.
- Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, Den Haag, 1999.
- Kensen, S., *Sturen op variatie – Sociale vernieuwing en de Deense variant als bronnen van inspiratie*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1999.
- Korsten, A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur*, Kluwer, Deventer, 1988.
- Laeyendekker, L., *Identiteit in discussie*, Boom, Meppel, 1994.
- Lingbeek, O., *De macht van de metafoor – Een analyse van de planning voor het Groene Hart*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Molder, H.F.M. te, & C. Martijn, *Discours-analyse en cognitieve psychologie: hoe sociaal is taal?*, in: *Psychologie en Maatschappij*, jrg. 18, 1994, pp. 234-247.
- Plotter, J. & M. Wetherell, *Analyzing discours*, in: Bryman, A. & B. Burgess (eds.), *Analyzing qualitative data*, Routledge, Londen, 1994.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Primaat in de polder*, Den Haag, 2003.
- Rathenau Instituut, *Hoe oordelen we over de veehouderij?*, Den Haag, maart 2001.
- Rein, M. en D. Schön, *Frame-reflective policy discourse*, in: *Beleidsanalyse*, 1986, nr. 4, pp. 4-19.
- Rein, M. en D. Schön, *Reframing policy discourse*, in: Fischer, F. en J. Forrester (ed.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke University Press, Durham, 1993, pp. 145-167.
- Roe, E., *Narrative policy analysis*, Durham, 1994.
- Schön, D. & M. Rein, *Frame reflection*, Basic Books, New York, 1984.
- Throgmorton, J.A., *Planning as persuasive Storytelling: the rethorical Construction of Chicago's Electric Future*, University of Chicago Press, 1996.
- Throgmorton, J.A., *The rethorics of policy analysis*, in: *Policy Sciences*, vol. 24, pp. 133-179.
- Twist, M.J.W. van, *Verbale vernieuwing*, Vuga, Den Haag, 1995.
- Veen, R. van der, *De taal van het beleid*, in: Aarts, L. e.a. (red.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat*, Boom, Meppel, 1995, pp. 80-103.
- Wagenaar, H., *Beleid als fictie: over de rol van verhalen in de bestuurlijke praktijk*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 24, 1997, nr. 1, pp. 7-21.
- Wagenaar, H., *Het onbedoelde gebruik van beleid*, in: Aarts, L. e.a. (red.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat*, Boom, Meppel, 1995, pp.234-260.
- Wagenaar, H., *Verhalen in de beleidspraktijk*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 24, 1997, nr. 1, pp. 2-7.
- Yanow, D., *Conducting Interpretative Policy Analysis*, Sage, Londen, 1999
- Yanow, D., *How does a policy mean? Interpreting Policy and Organizational Action*, Georgetown UP, Washington, D.C., 1993.

13 Metaforen

In het voorgaande werd gesproken over taaldaden door middel van *heuristieken* of perspectieven, die in een proces van ‘naming’ en reframing’ kunnen leiden tot een omvattende *beleidstheorie*. We maakten ook melding van een *discourscoalitie* en *motievenvocabulary*. In dit verband wordt ook wel gesproken van metaforen (Idenburg, 1988; Grant en Oswick, 1996).

Metafoor en heuristiek: overeenkomst en verschil

In onze optiek is er zekere overeenkomst tussen een metafoor en een heuristiek. Ook door een metaforisch taalgebruik (als ‘het schip van staat’, dat vereist dat krachtige sturing nodig is, en ‘alle hens aan dek’ zijn) wordt de werkelijkheid *gereduceerd*, en teruggebracht tot iets *overzichtelijks*. Metaforen zijn *partieel* en *vaag*, evenals heuristieken. Metaforen creëren evenals heuristieken een *perspectief* op de werkelijkheid, zoals blijkt uit de aanduiding: ‘de wijk is verziekt’ of ‘de Vogelzangbuurt is een verouderd getto’.

Er is wel dit verschil tussen een metafoor en een heuristiek dat ons inziens een heuristiek een eigen constructie is, bijvoorbeeld van een bestuurskundige, zoals ‘klantgerichtheid vanuit het ombudsperspectief’, die gevoed kan worden door onderzoek en conversatie met gezagsdragers en ambtenaren die hun impliciete kennis tonen. Een metafoor is ontleend aan *bestaande* beelden à la de scheepsmetafoor, of de handelwijze van een medicus.

Wat een metafoor is

Een metafoor is een vorm van beeldend taalgebruik, waarbij de vergelijking tussen een verschijnsel en een metafoor zowel partieel als vaag is. Er is dus sprake van drie kenmerken. Een vierde kenmerk is: elke metafoor wringt omdat het ‘geen letterlijke waarheid’ is, aldus Witteveen (1992: 36).

De kracht van een metafoor

De kracht van de metafoor zit hem in het ordenend vermogen. Als heuristieken ordenen metaforen de werkelijkheid selectief. Zij creëren gelijkenissen. Ze brengen iets wat onbekend is in verband met iets dat wel bekend is. Wie het heeft over de politiek als theater, legt een verbinding tussen het onbekende of niet geheel bekende, de politiek, en het bekende, het toneelstuk. Het toneelstuk roept beelden op als: een decor, spelers, rollen, een regisseur, slechte en goed gespeelde stukken.

Gevolgen

Metaforen reduceren de werkelijkheid. Ze zijn functioneel: door enkele woorden wordt een argumentatieketen binnengesmokkeld (Van der Veen, 1991: 306). Een groep actrices die een metafoor deelt, kan en zal snel tot actie overgaan want ‘men begrijpt elkaar’. Metaforen hebbendus *gevolgen*. Spreken over een getto lijkt te verwijzen naar

'slopen'. Of denk eens aan: 'de sociale zekerheid biedt een vloer in de verzorgingsstaat'. Dat wekt de indruk dat de staat een huis is en er is geen huis zonder vloer. Kortom, sociale zekerheid is essentieel in de verzorgingsstaat. De metafoor 'sociale zekerheid biedt een vangnet' suggereert dat we ons in een circus bevinden waarbij de artiesten over het smalle koord lopen en alleen in uiterste nood opgevangen worden'.

Metafoor en motieenvocabulaire

Een metafoor smokkelt een argumentatieketen binnen. Ook een motieenvocabulaire heeft als voordeel dat een argumentatieketen een rede, een tekst of debat binnensluipt. Toch verschilt een metafoor wezenlijk van een motieenvocabulaire. Een motieenvocabulaire is iets dat 'heerst', een door een bepaalde groep gedeeld antwoord in overheidsbeleid, terwijl een metafoor een retorisch middel, een beeld, in een debat of tekst is. Een metafoor heerst niet.

Gebruikers van metaforen

Metaforen kunnen veel in de samenleving en het openbaar bestuur gebruikt worden, maar komen betrekkelijk frequent voor in kringen van politieke vertegenwoordigers (Idenburg, 1988; Witteveen, 1992). Ze worden door politici in redes en debatten gebruikt om te overtuigen. In politieke documenten als regeringsverklaringen en lokale college-accorden treft men weinig metaforen in de zin van gelijkenissen aan.

Beleidsnota's kennen doorgaans een zakelijke toon. Metaforen, in de vorm van gelijkenissen, zal men daarom niet vaak in beleidsnota's aantreffen, zoals ook blijkt uit '*Schrijven aan beleidsnota's*' (Janssen, 1991) en '*Beleidsnota's*' (Janssen e.a., 1992).

Hieruit is een advies af te leiden. Ambtenaren die beleidsnota's schrijven behoeven op het eerste gezicht geen vaardigheid te bezitten, in de zin van het vermogen tot het vinden en uitwerken van passende, qua inhoud rijke metaforen- opgevat als gelijkenissen. Maar ambtenaren die politici adviseren dienen juist wel over dit vermogen te beschikken. Het is overigens voor een ambtenaar die een beleidsnota schrijft wel handig om gevoel te hebben voor metaforen die discussiërende politici later kunnen verbinden aan de inhoud van de nota. De ambtenaar kan zich afvragen of dit positief is en zo niet, wat eraan te doen.

Metoniemen

Politici gebruiken soms bewust een stylistische constructie die uit de klassieke retorica bekend is: de metonymie. De metonymie lijkt sterk op de metafoor (Witteveen, 1992: 41). Van Dale zegt over metonymie: 'een stijlfiguur waarbij in plaats van een voorwerp een ander genoemd wordt, niet op grond van een overeenkomst zoals bij de metafoor, maar op grond van een andere betrekking die tussen beide bestaat'. Bijvoorbeeld: 'ik lees Couperus' betekent ik lees een boek van de schrijver Couperus. Metonymie reduceert de werkelijkheid, want het laat veel weg. Het is een efficiënte manier van uitdrukken, zoals blijkt uit 'ik lees Couperus'. Bij de metonymie is sprake van een vaste relatie tussen twee grootheden die vergeleken worden, bijvoorbeeld als deel ten opzichte van het geheel.

Metoniemen zijn volgens het (toenmalige) hoofd van de afdeling literatuuronderzoek van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Van der Velden, opzettelijke taalconstructies om 'reeds aanwezige en inmiddels gerezen conflicten af te dekken en af te schermen, zowel voor de verderaf gelegen delen van de achterban als voor het gewone publiek' (Van der Velden, 1988: 27). Een voorbeeld is het woord *convenant* of het woord *complementair bestuur*. Hij onderzocht metoniemen op vier wijzen:

a waar de burger op het eerste gezicht bij een woord aan denkt,

b waar deze burger het woord mee vergelijkt

c wat de politiek-bestuurlijke spreker ermee voor heeft

d waar het bestuurskundig op neer komt.

Hij past deze vier toe op '*convenant*': a voor de burger is het een deftig woord voor een gemaakte overeenkomst op een bijeenkomst van niet-gewone mensen: een *gentlemen's agreement*; b waar de burger het woord '*convenant*' na enig nadenken mee vergelijkt, is *convent* van kerken, *conventie* van Genève, *samenkomst*, *accord*; c wat de spreker ermee bedoelt, is dat het rijk met een aantal gemeenten een onderwerp, voor beide van belang geregeld heeft; d waar het bestuurskundig op neer komt, is dat het rijk grip houdt op regionale en lokale ontwikkelingen waarbij van gelijkwaardigheid tussen de *convenant-partners* geen sprake is. Aldus vrij vertaald de analyse van Van der Velden. Hij beweert dat dergelijke termen, mits voor enige tijd gehanteerd, voor *politieke afkoeling* zorgen. Een verschijnsel wordt *mooier* voorgesteld dan het is.

Er wordt wel eens beweerd dat niet alleen politici zich bedienen van metonymie maar dat politiek als geheel zelf metonymisch wordt. De complexiteit van de politieke werkelijkheid wordt gereduceerd. Hoe dan? Door televisie. 'Politiek is televisie', hoort men wel. De televisie 'zorgt voor metonymische stilering' (Witteveen, 1992: 42). In de metonymie is de neiging aanwezig om wat de televisie ons toont, gelijk te stellen aan alle politiek (Witteveen, 1992: 42). Bij politiek op televisie is sprake van metonymie op twee niveaus. Televisie reduceert én vereenvoudigt. De televisie reduceert '*politiek*' want ze toont ons het koffertje van de minister van Financiën, het interview met de minister-president, een minister die zich in het parlement verdedigt voor een grote zaal met pakweg tien aanwezigen. Ze vereenvoudigt door over het algemeen concrete beelden te geven boven abstractie, boven abstracte redenering.

14 Beeldschema's

Naar mate van omvattendheid van een kader voor beleidsvoorstellen is de volgende indeling te maken: bestuurstheorie, beleidstheorie, heuristiek ('frame', perspectief), metafoor, beeldschema (of beeld), combinaties van woorden en een woord.

'Beelden schematiseren situaties op een vrij hoog abstractieniveau. Voorbeelden zijn: hoog en laag, centrum en periferie en dergelijke. Dergelijke schema's brengen een wereld aan associaties mee' (Van der Veen, 1991: 306). Wie in termen van hoog en laag een debat over minima voert, denkt onmiddellijk aan stijgen en dalen op een ladder.

Het beeldschema 'centrum-periferie' blijkt gebruikt te zijn bij discussies over tweedeling in de maatschappij.

Zoals ook voor heuristieken en metaforen geldt, is ook bij een beeldschema niet alleen de denkrichting maar ook de oplossingsrichting al globaal aangegeven.

15 Classificaties

Spreuken, etiketten, aanwijzingen, voetsporen, wapens, het zijn allemaal tekens.

Menselijk leven zonder tekensystemen bestaat niet. In essentie zijn twee tekensystemen te onderscheiden: isolering en classificering (Droste, 1996).

Classificaties liggen achter veel eisen en beleidsvoorstellen. De overheid kent veel ambtenaren die zich met officieel classificeren bezig houden, zoals belastingambtenaren. Er komen met name bij uitvoerende ambtenaren ook officieuze vormen van classificatie voor. Daarbij gaat het er om door typificatie van cliënten werk te sorteren en zo aanvragen efficiënt te kunnen afhandelen (Korsten en Derksen, 1986; Lipsky, 1980; Ekkers, 1984; Knecht, 1986; Aalders, 1987; Terpstra, 1985, van Monfort; 1991).

Er bestaan classificaties

De aanduiding 'een bijstandstrekker' is een teken waarmee een burger van andere burgers wordt onderscheiden (isolering), maar het is ook een manier van classificering omdat de burger met de kwalificatie 'bijstandstrekker' behoort tot de groep burgers zonder een betaalde baan.

In de Nederlandse samenleving bestaan allerlei classificaties, zoals er merken zijn, automerken en een bepaald automerk. Sommige classificaties zijn slechts grof en dichotoom, zoals 'er is een tweedeling in de samenleving', andere verfijnd, zoals een typologie van werklozen. In een zich ontwikkelende samenleving zullen de isoleringen en classificaties toenemen, en kwalitatief veranderen. Dat zien we ook vanaf 1945 (De Beus en Van Doorn, 1986).

Politieke partijen gebruiken en ontwikkelen vaak classificaties. Zo pleitte het CDA in 1997 voor 'opvoedgeld'. Ouders die hun kinderen thuis zelf verzorgen en daarvoor korter gaan werken, moeten opvoedgeld krijgen. Dat bespaart geld op kinderopvang. Achter dit voorstel ligt de classificatie van ouders met beide een betaalde baan versus ouders waarvan een partner minder gaat werken om kinderen te verzorgen. Dit deeltijden wordt gecompenseerd door de stap om te zorgen voor een kind of de kinderen.

Geclassificeerd isolement van 'bad' en 'mad'

De samenleving heeft lang goed raad geweten met groepen die anders zijn dan anderen, zoals psychisch gestoorden, geestelijk gehandicapten, fysiek gehandicapten, jeugdige delinquenten. Ze waren onderdeel van de samenleving, ze hoorden erbij en voor hun opvang werd niet speciaal gezorgd. Geleidelijk zijn groepen uit de samenleving weggenomen. Ze werden 'opgenomen', bijvoorbeeld in een weeshuis, een kindertehuis, een jeugdinrichting, een psychiatrische inrichting, een gevangenis.

Het woord 'onmaatschappelijkheid' werd geboren. Opsluiting werd een standaardoplossing voor 'mad' en 'bad', die politiek aanvaard werd en gold als een verbetering. In deze inrichtingen werden burgers soms gereed gemaakt voor 'herplaatsing' in de samenleving. Het gevoel van 'uitstoting' bestond toen in de jaren vijftig en zestig amper of niet (Schuyt, 1990).

Voortschrijdende classificatie

Deze 'oude' oplossing werd niet alleen gekozen voor personen waarmee iets aan de hand was, maar ook voor anderen. Merkwaardig genoeg is de isolering en classificatie *voortgeschreden*. Bejaardentehuizen ontstonden, maar ook verzorgingscentra en woonzorgcomplexen. Verder: opvangcentra voor dak- en thuislozen, voor drugsverslaafden, enz. Allerlei departementen zijn oplossingen gaan bedenken voor specifieke groepen. Niet zonder reden natuurlijk, want er werden ook pleidooien voor gehouden en zelfs eisen op tafel gelegd.

Psychologen en vooral sociologen verrichten classificerende arbeid. Zij vonden bijvoorbeeld het begrip 'nozem' uit. Door die classificatie-arbeid, door maatschappelijke eisen en door de politiek-bestuurlijke behoefte om iets voor probleemcategorieën te doen, lijken classificaties in het algemeen in de samenleving en in beleid te zijn toegenomen. In de jaren tachtig werd niet alleen gesproken over de bekende onderscheidingen, maar werd verder onderscheiden naar bijvoorbeeld inkomen (soorten minima), sociale zekerheid (soorten Wao'ers), belasting (sofi-nummer), en gedragstype (soorten zwerfjongeren, dak- en thuislozen, drugsverslaafden).

Soorten classificaties

Classificaties zijn er in soorten. Maatschappelijke classificaties vatten we op als indelingen die burgers of categorieën burgers zelf maken. Een ander verschijnsel is de zelfclassificatie. De informatie- en communicatietechnologie (ICT) voegt zelfclassificaties toe: burgers die door hun ICT-gedrag zelf onderscheid aanbrengen, bijvoorbeeld tussen personen met en zonder elektronisch mail-adres. Er is verder sprake van classificatie door wetenschappers. Een socioloog onderscheidt bijvoorbeeld typen werklozen. We kennen ook classificaties door en voor beleid: bijvoorbeeld een indeling in soorten minima. Om de classificaties in beleid gaat het hier vooral.

Classificatiecriteria

Classificaties zijn mogelijk op basis van maatschappelijke zorg voor persoonlijke gevolgen van handelen (centra voor dak- en thuislozen), aangerichte schade (gevangenisopname), op basis van psychische gesteldheid (zwakzinnigenzorg), leeftijd en fysieke gesteldheid (bejaardencentra), relationeel isolement (weeshuis). In de loop der jaren zijn er verdere indelingen geconstrueerd. Een voorbeeld. In Nederland zijn burgers te verdelen in allochtonen en autochtonen. Autochtonen zijn op allerlei manieren verder te onderscheiden, zoals in hen die hier geboren zijn en nog altijd wonen, en daarnaast Nederlandse emigranten die terugkeerden naar ons land. Allochtonen zijn te onderscheiden naar continent van herkomst, naar de mate waarin Nederland van oudsher een band had met het gebied van herkomst, naar verblijfsduur

in Nederland, naar het wel of niet hebben van een baan, naar de oorzaak of aanleiding voor het verblijf in Nederland (asielzoeker enz.). Het minderhedenbeleid was gericht op categorieën. Het heette ook categoriaal beleid.

Op eenzelfde terrein veranderen de classificaties

Het minderhedenbeleid laat zien dat isoleringen en classificaties in de loop der jaren veranderen. Vreemdelingen, gastarbeiders, immigranten, etnische migranten, allochtonen, anderstalige buitenlanders, nieuwkomers enz. (Smeets e.a., 1995) Met een toename in diversiteit van de inwoners naar herkomst, de gevoeligheid voor discriminatie en de differentiatie in beleid zijn de aanduidingen voorzichtiger, neutraler geworden. We zien dat ook in beleidsnota's.

De classificaties veranderen soms ook onder politiek druk. Dat kan leiden tot volumebeleid met als effect een uitstroom omdat de criteria opschuiven, 'strenger worden'. Soms is ook sprake van versoepeling. Deze kwestie speelde sterk bij de discussie over arbeidsongeschiktheid.

Duidelijk is dat als classificaties toenemen, er ook een *classificatie-elite* moet zijn die de criteria toepast. Dat zijn onder andere de professionals die de WAO uitvoeren (Hibbeln en Velema, 1993).

De geconstrueerde samenleving als gevolg van classificatie

De samenleving is door het werk van sociologen die typen burgers onderscheiden, en door het bestuur 'een geconstrueerde samenleving' geworden (De Beus en Van Doorn, 1986). We bedoelen daarmee: de omvang aan classificaties in de samenleving en in beleid is toegenomen, de diversiteit in indelingen is groter geworden, en het beleid dat uitgaat van een classificatie of gericht is op een classificatie neemt erder toe dan af.

Onrealistische verwachtingen

Classificaties zijn niet neutraal maar een onderdeel van politieke strijd. Andere classificaties en andere vergelijkingen hebben andere consequenties. Een voorbeeld van een consequentie.

De Nederlandse overheid voert een voorkeursbeleid dat erop is gericht om meer vrouwen in bepaalde overheidsfuncties aan te stellen. De achterstand van vrouwen ten opzichte van mannen wordt vastgesteld door toepassing van het evenredigheidsbeginsel. In de overheidsnota '*Voorkeursbeleid bij aanstelling in overheidsfuncties*' (TK 23022) wordt aangegeven dat de (on)evenredigheid te berekenen is door een vergelijking te maken tussen het percentage vrouwen in een functie en het percentage gekwalificeerden vrouwen. Volgens onderzoekers wordt hierdoor geen rekening gehouden met de ontwikkeling in de tijd (is er vooruitgang?) en wordt geen rekening gehouden met de beeldvorming bij vrouwen en mannen. Zij wijzen erop dat door een bepaalde vergelijking te maken, en geen andere te kiezen, er 'onrealistische verwachtingen worden gewekt' (Beekes e.a., 1995: 276).

Typen beleid

Welk beleid, gericht op classificaties of daarvan uitgaande, komen we zoal tegen? Een limitatieve opsomming is niet mogelijk, vanwege de grote variëteit. We volstaan met enkele vormen.

a Beleid gericht op het verkrijgen van informatie over categorieën. Denk aan de volkstelling.

b Beleid gericht op compensatie van ongelijkheid. Voor veel maatschappelijke ongelijkheden (in casu fysieke, materiële), die door middel van indeling in kaart gebracht worden, wordt compensatie geboden. Dat geldt niet alleen voor burgers of categorieën burgers maar ook voor bedrijven, andere soorten organisaties en gebieden. Een voorbeeld hiervan is een koudetoeslag voor minima of de verhoging van de minimumuitkeringen.

c Beleid gericht op verkleining van de omvang van een categorie én verbetering van hun positie. Bijvoorbeeld bevordering van betaalde arbeid van werklozen.

d Beleid gericht op integratie van categorieën. Een voorbeeld is de integratie in de samenleving van etnische minderheden.

e Voorkeursbeleid in de vorm van positieve discriminatie. Bijvoorbeeld: vergroting van het aantal vrouwen in de rijksdienst of een gemeente.

f Systeemsturing. De overheid kan proberen een systeem van onderwijs, onderzoek, productie en dergelijke te sturen. Daaraan kan een classificatie ten grondslag liggen, bijvoorbeeld een indeling naar universitaire onderzoeksgroepen uit een bepaald vakgebied die veel publiceren en minder. Het kan de bedoeling zijn om het publiceren naar een hoger niveau te tillen.

Problemen bij op classificatie gebaseerd beleid

Bij beleid waarbij van classificatie sprake kan zijn of is, dienen zich diverse vraagstukken aan. We noemen er hier enkele.

a Werkt de doelgroep mee?

Bij systeemsturing die rekening houdt met classificatie, kan een overheid meewerkend gedrag niet altijd rechtstreeks afdwingen. Stel, het ministerie van Onderwijs wil universiteiten stimuleren om output van onderzoek te vergroten. Het ministerie kan bijvoorbeeld universitaire onderzoeksgroepen niet verplichten om meer te publiceren en een universiteit zelf ook niet goed. Toch wordt ook niet lijdzaam afgewacht. In situaties waarin een overheid het meewerken aan het realiseren van een beleidsdoel betwijfeld, is soms sprake van wat heet: *kolonisatie van de leefwereld*. Bijvoorbeeld: wie geen onderzoeksplannen inlevert, wordt beroofd van de onderzoeksmogelijkheid. Of, wie geen formulier invult, krijgt geen Die kolonisatie kan geschieden door van actoren een bepaald gedrag te vragen, maar gaat ook nogal eens gepaard met verfijningen in classificaties, het doordringen in de privésfeer, zoals in geval van

voordeurdelers, en het doorschuiven van de administratieve lasten op te classificeren personen of bedrijven (Van Gunsteren, 1986: 182).

b Verdraagt een indeling zich met het gelijkheidstreven?

Het maken van een indeling is snel verdacht omdat een algemeen aanvaard beginsel achter beleid is dat 'gelijkheid voor de wet' en gelijke behandeling gewenst wordt. Een wet is in principe algemeen, ze geldt voor iedereen, zonder uitzondering. Classificatie en discriminatie moeten dus bij wetgeving en wetstoepassing nadrukkelijk beargumenteerd worden.

c Is de omvang van een categorie bekend?

Een op classificatie gebaseerd beleid dat tot doel heeft om compensatie te bieden, bijvoorbeeld een financiële tegemoetkoming aan bepaalde minima, vereist dat de omvang van de te compenseren groep bekend is in verband met de inschatting van de financiële implicaties van compensatiescenario's.

d Is de compensatie voldoende?

Dit punt spreekt voor zich.

Literatuur

- Grant, D. en C. Osrick (ed.), *Metaphor and organization*, Sage, Londen, 1996.
- Grant, D., T.W. Keenoy & C. Osrick (eds.), *Discourse and organization*, Sage, Londen, 1998.

16 Reframing en het zoeken naar consensus

Controverses zijn niet beperkt tot Canada, zij komen ook in Nederland voor. Sommigen verwachten dat de controverses over de 'risico-maatschappij' toenemen, dus over zaken als bijvoorbeeld dijkverzwaring, opslag van kernafval, de lokatie van kerncentrales en afvalverbranders, de ontwikkeling van 'mainports' en andere infrastructurele projecten, en medische ethiek.

Martin Rein en Donald Schön schrijven in 1986 in het tijdschrift *Beleidsanalyse* al over controverses in een befaamd artikel '*Frame-reflective policy discourse*'. Ze herhalen die aandacht in een artikel uit 1991 met dezelfde titel en opnieuw in de bundel van Fischer en Forrester uit 1993 onder de titel '*Reframing policy discourse*'. Schön en Rein publiceerden daarna, in 1994, het boek '*Frame reflection*'. Daarin omschrijven ze controverses als sociale, politieke en wetenschappelijke conflicten over beleid, die de consequentie zijn van het feit dat de erbij betrokken partijen hun standpunten grondvesten in verschillende denkkaders of beleidstheorieën ('frames'). Deze 'frames' bepalen hoe mensen de werkelijkheid zien. Prostitutie van aan heroïne verslaafde meisjes moet worden toegestaan want ze hebben geld nodig voor het aanschaffen en dagelijks gebruiken van deze hard drugs. Of gebruik voor niet-medische doelen is niet toegestaan, dus Daarmee is geen 'frame' gegeven want dit is omvattender, maar is wel aangegeven dat de kijk op eenzelfde verschijnsel kan verschillen.

Als partijen (actores) vrijwel vanuit *zelfde denkkaders* denken, kunnen conflicten worden bezworen of opgelost door onderhandeling. Maar als de denkkaders geheel verschillen, lukt dat niet en stagneert het proces van het bereiken van overeenstemming. Ruilen helpt dan niet, onderzoek laten verrichten evenmin. Schön en Rein benadrukken hier in feite de culturele verschillen achter controverses. Zij sluiten aan op wat Wildavsky c.s. in hun culturele theorie laten zien, dat de egalitarist, de fatalist, de individualist en de hiërarch elkaar niet begrijpen.

Denkkaders die worden gericht op een beleidsvraagstuk zijn, conform ook wat Korsten over heuristische zegt, volgens Schön en Rein (1994) niet beperkt tot deze vier posities.

Ze zijn bovendien vaak impliciet, ze zitten verborgen 'tussen de oren' en daarom niet makkelijk te achterhalen. 'Frames that shape policies are usually tacit, which means that we tend to argue from our tacit frames to our explicit policy positions' (1994: 34).

'Frames' zijn er in soorten en maten. Er zijn 'frames' die wezenlijk van belang zijn voor de positiebepaling van actores, maar er zijn ook 'frames' die vooral retorisch gebruikt worden. Met andere woorden, het is niet eenvoudig te bepalen wanneer er sprake is van een groot essentieel verschil in optiek tussen partijen bij een controversie en wanneer er sprake is van een door onderhandeling oplosbaar conflict? Hier is een brug te slaan door ervan uit te gaan dat partijen van elkaar afhankelijk zijn. Als beleidscontroversen worden gezien als 'frame'-conflicten tussen van elkaar afhankelijke actores, dan is de netwerktheorie te gebruiken om te zien hoe eruit te komen. 't Hart en Kleiboer (1995) formuleren enige hypothesen om controversen op te diepen. We noemen er enkele:

- de samenstelling van de beleidsarena: hoe omvangrijker en pluralistischer de groep van partijen die nodig is om beleid tot stand te kunnen brengen, hoe groter de kans op controversen;
- kliekvorming: controversen kenmerken zich door gespleten communicatiepatronen, waarbij partijen die het met elkaar eens zijn nauw contact houden en opponenten systematisch gemeden worden;
- procedurele manipulatie: wanneer de strijd over de beleidsinhoud vastloopt, proberen partijen veelal hun positie te versterken door de regels van het spel op te rekken;
- blokkades in de beleidvorming: bij vergelijking met de snelheid van collectieve besluitvorming en de aard en duurzaamheid van de gemaakte afspraken zullen controversen opvallen door non-decisies, vertragingen en voortdurend "opengebroke" overeenkomsten;
- niet-aflatende strijd: naarmate een beleidsproject ook tijdens implementatie en evaluatie nog tot scherpe meningsverschillen en sterk negatieve oordelen leidt, is het aannemelijk dat deze voor een deel terug te voeren zijn tot controversen die zich reeds in een eerder stadium hebben gemanifesteerd' (1995: 317).

Beleidscontroversen zijn dus *'frame'-botsingen*, en zoals we zagen zijn die een potentiële *bedreiging* voor de kwaliteit van beleid. Waaruit bestaat die bedreiging precies? Schön en Rein:

1 Bij een discussie tussen partijen die elkaar willen en kunnen begrijpen, heeft uitwisseling van argumenten zin, en zijn daardoor *leereffecten* mogelijk. Bij controversen lijkt dat uitgesloten. Discussie wordt sectarische strijd. Vertraging in de besluitvorming is het gevolg, en wellicht zelfs stroperigheid.

2 Waar partijen elkaar niet kunnen naderen en consensus niet opdoemt, zal bestuurswisseling kunnen leiden tot een *radicale verandering* van beleid dat door 'de andere partij' of coalitie op gang is gebracht. Dat leidt tot het halen van het eigen gelijk en tot verspilling.

Feitelijk zullen deze fors aangezette *effecten* qua werking 'meevallen'. In het Nederlands politieke bestel is sprake van veel politieke minderheden die elk niet de dienst kunnen uitmaken. Dat leidt tot pacificatie, en dus tot tempering van beleidscontroversen, ondanks verschil in 'frames'. Hoewel het Verenigd Koninkrijk twee sterke partijen, Labour en de Tories, kent, blijkt ook daar dat het effect van een machtwisseling beperkter is dan wel gedacht wordt. Instituties werken daar temperend, zo betogen Rose en Davies (1994: 2) in *'Inheritance in public policy- Change without choice in Britain'*. Van Goor (1988) heeft in Nederland bij gemeentelijke beleidsprocessen vastgesteld dat er niet veel imposante wijzigingen in gemeentelijk beleid optreden maar dat het aantreden van een nieuwe burgemeesters wel enig effect heeft.

Schön en Rein onderschatten ook de *positieve effecten* van botsing van 'frames' menen 't Hart en Kleiboer (1995: 317). Een clash biedt de mogelijkheid om ineens een heel andere oplossing te gaan zoeken voor een probleem.

Welke *oplossingsrichtingen* zijn er om beleidscontroversen te overstijgen, te temperen? Schön en Rein wijzen er op dat een open concurrentie tussen 'frames' weinig oplevert, want het politiek bestuur kan niet gezaghebbend *arbitreren* en ook de wetenschappelijke analyse helpt niet omdat die object van strijd wordt. De politieke partijen kunnen het probleem niet in een elitesfeer oplossen omdat ze onderdeel zijn van de 'frame'-strijd, de beleidscontroversen. De discussie over de opslag van kernenergie-afval buiten Nederland illustreert dit ons inziens. Ook van *argumentatienormen voor debatten* verwachten zij weinig. Wel is een beroep op *symbolische oplossingen* mogelijk door een appèl op gedeelde waarden. Hun echte voorstel komt in de buurt van wat In 't Veld het werk van de procesarchitect noemt. Donald Schön en Martin Rein spreken ook geïnspireerd door architectonische praktijken, hier wordt de hand van Schön zichtbaar, van 'design rationality'. Er moet wisselwerking optreden tussen beleidsvormers en belanghebbenden. Zij moeten hun ideeën en actie aan elkaar kunnen voorleggen. Hoppe (1989) spreekt in dit verband over verschuiving van de focus van probleemoplossing naar probleemvinding. Door dit overleg tussen partijen wordt de hoop gekoesterd dat partijen ook eens het perspectief van de ander kiezen, in de huid van de ander kruipen, stereotype beelden

verdwijnen of afzwakken en vervolgens de denkkaders in elkaar schuiven tot een gemeenschappelijk kader.

De beide onderzoekers bestudeerden drie controverses: een dak- en thuislozenproject, een informatiseringsproject op het Massachusetts Institute of Technology (MIT), en de vervoegde uittreding in Duitsland. Onder welke condities is een 'frame' switch mogelijk? Zien zij een procesarchitect opstaan? Een eenvoudig antwoord is daarop hier niet te geven (zie Schön en Rein, 1994:122-124).

Een georganiseerde dialoog tussen betrokkenen, *onder druk*, blijkt enig effect te kunnen hebben. Het gaat om 'frame'wijziging, om *'reframing'*. Vooral in *'situated controversies'* (1994: 177-178). Dat zijn controverses waarbij:

a de druk groot is om de status quo niet te aanvaarden;

b er veel informatie voorhand is, zodat oplossingen voor het probleem bedacht kunnen worden;

c er een noodzaak tot gemeenschappelijke actie is;

d de discussie als een buitenkant van een ui afgepeld kan worden van diepere kernen van verschil van mening;

e partijen over het vermogen tot herkenning van veranderingen in de politieke en economische context beschikken.

Schön en Rein beweren niet dat 'reframing' de enige of een voldoende manier is om beleidscontroversen tot een oplossing te brengen (1994: 40). Biedt netwerkmanagement niet ook een oplossing? We geven hier het antwoord van 't Hart en Kleiboer (1995), en daarna onze eigen opvatting.

't Hart en Kleiboer menen dat netwerkmanagement zeker nuttig is om om te gaan met beleidscontroverses. Aangrijpingspunt is dan niet het 'frame'-conflict maar de wederzijdse afhankelijkheid van partijen. Partijen die afhankelijk van elkaar zijn in een besluitvormingsstructuur kunnen door prikkels tot een gemeenschappelijke oplossing komen. Daartoe behoren een wijziging in de besluitvormingsstructuur, selectieve beperking van het aantal partijen in de arena of uitbreiding van de arena, en het veranderen van de beleidsagenda (zie verder De Bruijn, Koppenjan en Kickert, 1993). Schön en Rein gaan hierop maar sporadisch in, menen 't Hart en Kleiboer. Zien de MIT-auteurs hierin bezwaren of zijn ze er door hun werk in de V.S. onbekend mee?

We bestrijden de opmerkingen van 't Hart en Kleiboer niet. Ons inziens heeft het alleen vanuit een intellectueel perspectief zin in te gaan op de vraag of Schön en Rein iets in netwerkmanagement zien. Wij menen dat hun opvatting gewoon te verzoenen is met netwerkmanagement in de proces-opvatting zoals die aan de Erasmusuniversiteit is uitgewerkt door In 't Veld, Teisman, Termeer en anderen (ook al zijn er accentverschillen tussen hen).

17 Symboliek in organisaties

Bij een overheid is symboliek niet beperkt tot de taaluitingen in beleid en symboliek van beleid. Een organisatie als zodanig druipt van de symboliek. Te onderscheiden

zijn: de symboliek van a de ruimte, b van de tijd en c van het handelen. Denk allereerst aan de symboliek van de lokatie van een overheidsgebouw, het exterieur, de openheid die uitgestraald wordt of niet, het interieur in de vorm van de aankleding, de routing, werkplekkeuzen, werkplekinrichting, het 'domein van leidinggevendenden, aantal en inrichting van lokaties als een vergaderzaal. Welke is de symboliek van de tijd? Glijdende werktijden, plaats voor telewerken, een prikklok, prediking van time management? Veel van wat hier genoemd is, geldt als vanzelfsprekend voor de werknemers, maar is dit niet. Zie 'Cultuur in organisaties' onder redactie van Von Grumbkow (1991).

Een specifiek thema is: hervormingen in organisaties. Stein schreef daar een artikel over, waarvan de kern als volgt luidt: 'Experiential realities of downsizing, reductions in force, restructuring, outsourcing, and cognate terms are often at wide variance with their touted and expected promises of increased productivity, profit, rationality, realism, efficiency, teamwork and role interchangeability. Vignettes cited suggest that downsizing is not primarily about economics or business but instead, myth and ritual. Downsizing is explored as a symbolic form and action, rationalized and masked by euphemism. Downsizing implements devastating planned social change, one that takes the form of sacrifice to purchase organizational life via symbolic death. Downsizing is experienced as a metaphoric holocaust, one driven by the need to perform sacrifice (a) to separate bad from good parts of oneself and (b) to secure organizational rebirth through the expulsion of death. The link between the popular 1993 movie Schindler's List and organizational themes in the language of the Holocaust is explored and takes us to the heart of the conscious and unconscious emotional experience and meaning of downsizing.

C Uitwerking

We gaan achtereenvolgens in op drie onderwerpclusters:

a onderzoek naar het imago van een overheid;

b onderzoek naar overheidstaal in beleid in vergelijking met die van dag- en opiniebladen;

c onderzoek naar beleidstaal in specifieke contexten, dat wil zeggen op taaluitingen in contexten.

We gebruiken hier niet de indeling naar omvattendheid van denkkaders achter overheidstaal (motieenvocabulaire, beleidstheorie, enz.), maar kiezen in het derde cluster, over beleidstaal, voor een indeling naar medium. Aan bod komen studies naar taal in : redes, politieke debatten, verkiezingscampagnes, nota's en brochures, wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, circulaires, verordeningen, formulieren, advertenties, televisiespots. Het gaat om taal in een context, die we ook wel aanduiden als theaterstuk: het theaterstuk van de troonrede, enz.

In het voorgaande zijn drie onderwerpen nog niet nadrukkelijk belicht, maar die zijn in een beschouwing over symboliek en beleid onvermijdelijk: verbale politiek in de vorm van redes en debatten met symbolen, en symboolwetten en wetten met symboolwerking.

18 Imago van de overheid

Tot 'de beleidstaal en symboliek van politiek en beleid' rekenen we ook het imago van de overheid, dat al of niet in sterke mate beïnvloed is door beleid. Er is ook onderzoek verricht naar het imago van de overheid (o.a. Ringeling, 1993). De hypothese dat het imago samenhangt met de waardering van de overheid, ligt voor de hand (Vos, 1994). Maar teveel voor de hand om waar te zijn? En: imago van wat?

Imago van de woonplaats

Burgers blijken over het algemeen tevreden met de plaats waar ze wonen, en ook met aspecten daarvan, zoals bijvoorbeeld de recreatie- en winkelvoorzieningen. Burgers zijn doorgaans ook tevreden over de contacten met de gemeentelijke overheid bij individualiserend beleid, zoals de verstrekking van uitkeringen en vergunningen. Ze zijn ook redelijk tot zeer tevreden over de collectieve dienstverlening, zoals huisvuilophaal (Korsten, 1979; Galjaard, 1992).

Imago van het gemeentelijk apparaat en bestuur

Er is wel sprake van kritiek. Die is vooral gericht op het functioneren van politieke vertegenwoordigers en politieke partijen, en niet of nauwelijks op de ambtelijk-bestuurlijke organisatie (Tops e.a., 1991).

Imago van lokale politiek en politieke vertegenwoordigers

Wat houdt de kritiek op lokale politieke vertegenwoordigers en politieke partijen in? De lokale politiek blijkt wat flets. De verschillen tussen politieke partijen blijken voor een niet gering aantal burgers niet goed zichtbaar, en de lokale politici blijken volgens veel kiezers buiten verkiezingstijd niet of niet voldoende geïnteresseerd in 'hun stem'. De preferentie-ordering van burgers spoort niet steeds voldoende met die van lokale vertegenwoordigende organen. Politieke vertegenwoordigers, zeker in gemeenten boven 30.000 inwoners, dreigen ook steeds meer op ambtenaren te gaan lijken: a qua herkomst, doordat ze werkzaam zijn bij een overheidsinstelling (andere overheid, onderwijs, semi-overheid) en b door hun gedrag, wat blijkt uit de neiging om veel tijd te besteden aan het vragen en bestuderen van nota's en door in debatten erg in te gaan op details (Korsten, 1997; Janssen en Korsten, 1995).

Onderzoek toont verder dat het imago van gemeenten in politiek opzicht niet gelijk is. Er blijken duidelijke verschillen aantoonbaar tussen grote gemeenten (zie Tops e.a., 1991).

Conclusie: het imago van het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie is redelijk positief, het imago van lokale politieke vertegenwoordigers veel minder.

Imago en zelfbeeld

Het externe imago van de overheid, met name het niet steeds positieve beeld van politieke vertegenwoordigers, heeft een effect op het zelfbeeld van ambtenaren binnen de eigen organisatie (Vos, 1994).

Imago van de gemeente als werkgever

De vraag is wel gesteld of het werk bij een overheid, bijvoorbeeld een gemeente, saai en bureaucratisch is. Gemeente-ambtenaren zullen het ontkennen, maar althans in 1989 overheerste bij jonge afgestudeerden van een hbo-instelling het beeld van een weinig attractieve werkkring met onvoldoende carrièreperspectief (Van Dam, 1989). Het imago van de gemeente onder hoger opgeleiden is niet goed, volgens het onderzoek. Het gevolg is dat de werkgever een vacature niet makkelijk ingevuld krijgt. Het College voor Arbeidszaken wijdde er in 1989 daarom een congres aan. De indruk bestaat dat de beeldvorming sindsdien wel iets ten goede is gewijzigd.

Imago van de publieke sector versus de private sector

We springen nu van het micro- naar het macro-niveau: de publieke sector als geheel. De publieke sector lijkt mede door de beeldvorming en zelfbeelden, in een tijd van het motievenvocabulaire 'bedrijfsmatige overheid', op achterstand geraakt in de slag met de private sector om gekwalificeerd personeel (Vos, 1994). Als reactie daarop is het volgende bepleit.

a Een hernieuwde '*public spirit*' (Vos, 1994).

b Het leren van merkenbeleid. De overheid presenteert zich teveel als monoliet. Overheidsorganisaties zijn onderscheidend van elkaar, ook gemeenten. Ze hebben een verschillende identiteit, gaan niet alle om met dezelfde kansen en bedreigingen, en hebben een verschil in sterkten en zwakten. Daarom kan ook de keuze van strategische opties, waarvoor vrije keuzeruimte bestaat, verschillen. De ene gemeente kan kansen met sterkten op andere wijze in voorstellen voor actie laten uitmonden dan een andere. Zij kunnen zich dus verschillend positioneren en doen daar ook verstandig aan want consumenten kunnen over het algemeen ook geen verschillende produkten onder dezelfde merknaam plaatsen. Dat verzwakt het merk en vergroot de onduidelijkheid, aldus leren beschouwingen vanuit het perspectief van '*corporate image*' ons (Van Riel, 1992).

c Er worden ook wel andere adviezen gegeven. De overheid vermeldt te weinig haar successen, meent Ringeling (1993).

Literatuur over het imago van de overheid

- Ringeling, A.B., Het imago van de overheid, Vuga, Den Haag, 1993.

19 Overheidstaal versus taal uit dag- en opiniebladen

Politiek wordt voornamelijk bedreven door taal. Taal is een invloedsmiddel. De Romeinen hadden daar al oog voor en oefenden aspirant-politici in retorica. Vele politieke leiders zouden later het belang van taal niet vergeten, zoals Mussolini, Hitler en andere gewelddadige leiders. Niet alleen politici maar ook bestuurders en ambtenaren bedienen zich van taal in de vorm van speeches, nota's, circulaire, verklaringen, brieven, advertenties. Die taal heeft zich niet altijd in interesse en waardering kunnen verheugen. De woorden 'ambtelijke taal' zijn veelzeggend. Wat is eigenlijk *het kenmerkende* van overheidstaal? Om deze vraag te beantwoorden is een

steekproef genomen van vijfhonderd tekstfragmenten uit de correspondentie tussen regering en parlement. De stijl en woordkeus is vervolgens vergeleken met die in populair-wetenschappelijke publicaties, dagbladen en opiniebladen. Vier oordelen over overheidstaal hebben het onderzoek gestuurd: overheidstaal is onpersoonlijk, traditioneel, wijdlopig en ingewikkeld. Voor elke kwalificatie zijn indicatoren gezocht, zoals zelfstandige naamwoorden, voorzetsels en vervoeging van werkwoorden. Vervolgens is nagegaan hoe de vier soorten informatie scoren. Renkema komt in zijn dissertatie 'De taal van "Den Haag"' (1981), waarin verslag gedaan wordt van dit onderzoek, tot de conclusie dat de taal van de regering gekenmerkt wordt door tamelijk veel lange zinnen, substantiva, voorzetsels en archaïsmen. Voor het parlement geldt dit ook, maar in mindere mate. De taal van de dagbladen staat het meest veraf van de 'Haagse' taal, terwijl de populaire wetenschappelijke geschriften qua taal in de buurt komen van de 'Haagse' taal. Dit onderzoek is al van oudere datum. Sindsdien is er wel het een en ander veranderd. Sommige ambtenaren krijgen training, nota's zijn minder 'droog' en de voorlichting over beleid is toegenomen (Van den Ban, 1974; Algemene Rekenkamer, 1991; Wopereis, 1996).

Het onderzoek daagt uit tot verder onderzoek. Welke woorden met symboolwaarde worden in Haagse en lokale kringen gebruikt? Een antwoord kennen we: de motievenvocabulaire. Politieke modewoorden uit een bepaalde periode, als deregulering in de jaren tachtig, zijn woorden met symboolwaarde. Ook de troonrede heeft een grote symbolische betekenis. We gaan daar verderop op in.

20 Taal in een politieke context (1): verbale politiek

Het theaterstuk van de speeches en interviews

Er bestaan veel taaluitingen in de politiek, zowel mondelinge als schriftelijke. Politiek is in sterke mate 'verbal politics'. Daarbij komt de 'theatrale performance'. Dat is nadrukkelijk zo bij het uitspreken van een troonrede, de inleiding op een parlementair jaar, en bij mondelinge debatten tussen politici. Debatten vinden plaats in een theater: het gaat om een uitvoering, met een publiek, tegen een decor, en met interpretatie van wat opgevoerd wordt. Het theater kent dramatiek. Maar ook wetten zijn in dit licht te bezien. Wetten zijn een decor voor publiek handelen. Er komen acteurs in een wet voor, en er is volop sprake van interpretatie (Witteveen, 1991: 117). Verderop komen wetten en andere documenten aan bod.

Churchill en Nixon: argumenten voor de keuze

Beslissen is voor veel bestuurders een eenzame bezigheid, maar verantwoording moet in een politieke democratie worden afgelegd, is het niet naar het collectief van de volksvertegenwoordiging dan naar het collectieve volk (referendum, enz.). Individu en collectiviteit zijn tot elkaar veroordeeld en taal is een bemiddelaar.

Waar de individuele beslisser zich door laat leiden? Door de eigen opvattingen, door de opvattingen van de volksvertegenwoordiging, door de opvattingen in het volk? De medewerkers van Clinton gingen zover, tijdens het werk van aanklager Starr in de zaak-Lewinsky, de vrouw waarmee president Clinton 'erotische' en andere contacten

had gehad, dat zij enquêtes lieten uitvoeren naar de gevolgen in de publieke opinie van het eventueel erkennen van leugens door Clinton, enz. De gedachte rees dat de adviseurs zeggen wat Clinton moet doen op basis van de gunstige reacties van het volk. Is dit vreemd? Eigenlijk niet? Churchill zei al:

De beste beslissing is altijd die beslissing die het best kan worden verdedigd.

Dat betekent dat de waardeoordelen van degenen die de beslisser later ter verantwoording roepen een zekere rol spelen. De beslisser anticipeert daarop. De goede beslisser hoort te kijken naar wat de gevolgen zijn van zijn keuze, en daar horen effecten in de publieke opinie ook bij.

Wordt de verdediging en de effecten daarvan dan belangrijker dan de keuze, de inhoud van het besluit zelf? De verdediging is heel belangrijk. President Richard Nixon had oog voor verdedigbaarheid als beslis criterium. Hij had daar een techniek voor (Wagenaar, 1977: 45). Nixon liet tekstschrijvers twee parallelle toespraken maken waarin diametraal verschillende beslissingen werden aangekondigd. De kwaliteit van de beslissing hing dan mede af van de aanvaardbaarheid van de argumentatie.

Uit *'Verbal behavior and politics'* (Graber, 1976) blijkt dat de retoriek van diverse politici bestudeerd is. Zo is het retorisch vermogen van de voormalige Franse president De Gaulle onder de loep genomen. Hij was een van de eerste personen die er ronduit slecht vanaf kwamen. De Gaulle bleek over een pathetische vocabulaire te beschikken dat veel weg had van 'de ooit onderzochte Nederlandse plattelander die met een paar honderd woorden rondkwam' (Van Schendelen, 1978).

Interviews met Den Uyl

Analyses zijn niet tot De Gaulle beperkt. Het taalgebruik van oud-premier Den Uyl en van de interviewers is vanuit taalkundig perspectief geanalyseerd aan de hand van 11 televisie-interviews uit de jaren zeventig. Er is met name gelet op de syntactische structuur van de taal, aan de hand waarvan wel politiek relevante typificering mogelijk is. Kenmerkend voor Den Uyl bleek zijn geringe mededeelzaamheid. Ten tweede, een sterk egocentrisme bleek uit uitdrukkingen als 'zoals ik zeg', en 'ik sta op het standpunt ...'. Ten derde is sprake van een domineestoon, die blijkt uit frequent gebruik van woorden als 'ik ben opgevoed in de leer van ...', ook als er sprake is van vragen die op feiten betrekking hebben.

In de analyse van retoriek kan ook aandacht uitgaan naar houdingen en opvattingen enerzijds en gedrag anderzijds. Sporen de woorden met de daden? Hierover komen we in de studie van de taal van Den Uyl niet veel aan de weet, maar interessant is de uitspraak van Den Uyl: 'Je zegt toch niet altijd de complete waarheid.... dat kan ook niet in de politiek' (De Lint e.a., 1977: 60).

Het vaderlijk optreden van Den Uyl, eerder ook geconstateerd bij Colijn, Romme en Drees, blijkt goed herkenbaar. Elementen hiervan waren ook herkenbaar bij de latere premier Van Agt (zie over premiers Puchinger, 1984; Rehwinkel, 1991). Daaruit komt

de hypothese naar voren dat er een verband is tussen *bestuurlijke positie* en *kenmerkende retoriek*.

Daar kan aan toegevoegd worden dat er bovendien sprake is van een *ontwikkeling in de tijd* van de positiegebonden retoriek. Het vaderlijk optreden van Colijn, Romme en Drees was er een uit de verzuilde periode, waarin leiders aan de top pacificeerden terwijl het volk in de zuilen verenigd was en betrekkelijk passief en volgzaam was. Een dergelijk optreden zien we niet zo terug bij een premier als Lubbers.

Tot zover iets over taal van politici zoals die blijkt uit interviews. Wat zeggen redes eigenlijk? Welke betekenis hebben die?

Troonrede als ritueel

Elk jaar spreekt de koningin op de derde dinsdag van september de Troonrede uit. Deze is vanuit twee perspectieven te bezien:

a is de troonrede een onderdeel van een ritueel?

b worden in troonredes aangekondigde prestaties, bijvoorbeeld in de vorm van een wet of nota, ook in de vorm van een beleidsvoornemen geleverd?

Door deze tweeledige vraagstelling onderzoeken we of een beleid vanuit twee perspectieven te bekijken is: kan een troonrede zowel gezien worden als een nietszeggend document die niet ertoe strekt om begrepen te worden, en als een document dat belangrijker is dan menig regeringsstuk vanwege de aankondiging van beleidsvoornemens ('Nog dit jaar zal aan de leden van de Staten-Generaal worden aangeboden').

'Al zolang ik mij kan heugen is de troonrede een soort slecht nieuwsgesprek van de regering met de burgerij. De afgelopen decennia was de teneur van het verhaal altijd hetzelfde: het gaat slecht (in andere delen van de wereld gaat het trouwens nog veel slechter), er dreigt een crisis. Maar het had nog veel erger kunnen zijn als het verstandige beleid van het kabinet niet zijn eerste vruchten had afgeworpen. Van ons allen zullen grote offers worden gevraagd, in financiële en morele zin, maar als we gezamenlijk de door het kabinet ingeslagen weg opgaan, gloort er waarachtig een wenkend perspectief. Wat het slechte nieuws precies zou zijn, wist je van tevoren vaak niet, maar dat het kwam daar kon je driewerf hoera op zeggen', aldus W. Witteveen (1996) in zijn analyse van 'de Troonrede als ritueel', waarvan we hier de kern weergeven.

In september 1996 is het anders, aldus Witteveen, want de koningin kan nu een beter resultaat brengen. Het paarse kabinet onder leiding van premier Kok laat melden dat veel doelstellingen uit het regeerakkoord al gehaald zijn. 'Werk', 'werk' en 'nog eens werk' was nodig, en dat is er ook gekomen. Met het milieu is het wat minder gegaan maar er is toch ook al weer een beetje hoop op verbetering. Er worden nota's beloofd. Witteveen (1996) stelt vast dat het kabinet retoriek niet schuwt. Er is meer sociale cohesie nodig, betoogt het kabinet. Dat is daarvan een voorbeeld, meent de auteur.

De inhoud van Troonredes verschilt wel, maar verder zijn veel gebeurtenissen rond de troonrede hetzelfde. De koningin wordt na een rijtoer in de koets naar de Ridderzaal gebracht, waar de leden van het kabinet, de Staten-Generaal, enkele genodigden en bewakers van de orde reeds aanwezig zijn. Er is geen sprake van een persconferentie of interviews; evenmin van een audiopresentatie. De Troonrede wordt voorgelezen. De zinnen worden alle op ongeveer gelijke toonhoogte uitgesproken. Elke zin krijgt zo hetzelfde gewicht. Er wordt geen onderscheid tussen zinnen gemaakt en daarmee ook niet tussen departementen waarover die zinnen gaan. Daarmee wordt uitgedrukt dat alles van de Troonrede belangrijk is. Er zijn geen hoofd- en bijzaken.

Het kabinet laat de koningin medelen dat velen de politici wijsheid toewensen. Het hoera voor de koningin werd en wordt traditioneel na het uitspreken van de rede 'ingezet' door de voorzitter van de Eerste Kamer; in het recente verleden was dat Piet Steenkamp en later, in 1996 opnieuw, Herman Tjeenk Willink.

De media passen zich daarbij aan. De rijtoer wordt getoond, de jurk van de koningin, de aanwezigheid van de echtgenoot en de beoogde troonopvolger. Het parlementair jaar wordt diezelfde dag nog gevolgd door de aanbidding van het koffertje, met de Miljoenennota, door de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Uitgestraalde waardigheid, feestelijkheid en voorspelbaarheid dragen bij aan een dag van eenheid en verbondenheid van de natie. Ook voor de ambtenaren is het een feestdag.

Duidelijk is, aldus Witteveen, dat het een *openbaar ritueel* is: het parlementaire reces wordt afgesloten, het debat kan beginnen. Het is een overgangsrite en de Troonrede is de tekst die dit symboliseert. Een ritueel bevestigt de orde onder erkenning van de wanorde. Tegenover de harmonie van het rituele moment staat de desintegratie of disharmonie van andere momenten. Een ritueel is, in onze woorden, 'een soort kerkgang die de oorlog onderbreekt'.

Witteveen vraagt zich, verwijzend naar Mary Douglas (1966), af welke gevaren bij de ceremoniële opening van het parlementaire jaar aan de orde zijn? Zijn inziens is dat het gevaar: van een gemeenschap die door meningsverschillen verdeeld is, van het niet bereiken van consensus, en van een regeringsbeleid dat niet erkend wordt als gericht op het Algemeen Belang. De troonrede bezweert tijdelijk de politieke strijd. 'Voor een moment zijn we verenigd'. Waar verbondenheid geritualiseerd wordt, zijn de verschillen van inzicht echter niet ver weg.

Bij de Troonrede gaat het volgens Witteveen *niet* om de inhoud van de rede maar om de handeling van het voorlezen zelf. Wie wil weten wat het kabinet wil, moet niet de Troonrede lezen maar de begrotingen van de ministerie en de toelichtingen daarop. De commentatoren gaan daarop ook vooral in. 'De tekst is niet gemaakt om begrepen te worden', meent Witteveen (1996: 15) sprekend over de Troonrede.

Troonrede: aangekondigde en geleverde prestatie

'Als tekst over de voornemens van de regering is de Troonrede onleesbaar voor de actieve burger die wil weten wat de overheid aan het doen is', aldus Witteveen (1996: 15). Elders in zijn artikel is Witteveen iets terughoudender. Hij stelt namelijk ook: 'De inhoud van de plannen wordt slechts vagelijk aangeduid; de goede bedoelingen maken zicht op te verwachten gevolgen onmogelijk' (1996: 15).

Deze opvatting lijkt voor discussie vatbaar. Immers, gaan de dagbladredacties zo ver dat zij deel hebben aan het ritueel door vrijwillig de integrale tekst van de Troonrede af te drukken? We nemen aan dat de redacties de tekst serieus nemen en deze daarom plaatsen. Dat roept de vraag op: is er een aanvulling op de analyse van de Troonrede als ritueel mogelijk? Is de inhoud bij nader inzien ook van betekenis, bijvoorbeeld voor parlementariërs en burgers.

De aanvulling is inderdaad te geven. De beleidsprestaties van een regering ('output') worden doorgaans geïndiceerd door een ratio te nemen van ingediende voorstellen en succesvolle beleidsvoorstellen, dat wil zeggen parlementair goedgekeurde voorstellen; bijvoorbeeld het aantal aanvaarde wetten. Het is óók mogelijk, meent Van Schendelen (1976), om nog naar een fase *eerder* te kijken, door een vergelijking te maken met de aan voorstellen voorgaande intenties. Welke intenties leiden tot beleidsvoornemens? In Troonredes worden *intenties* uitgesproken, dat wil zeggen voorstellen aangekondigd en vervolgens is te bezien of die ook gestand worden gedaan.

Van Schendelen analyseerde een zestal troonredes uit de periode 1969 tot 1975 vanuit dit perspectief. Troonredes zijn inderdaad bijzonder, zo stelt hij, doordat ze zich in een aantal opzichten onderscheiden van andere regeringsstukken. Kent U een aantal verschillen? Volgens de auteur zijn er diverse te noemen.

Ten eerste is een Troonrede een beleidsplan voor de korte termijn, een overzicht van wat de regering zich voorneemt. Na een jaar volgt er een nieuwe rede.

Ten tweede, kent de Troonrede een zware procedure van totstandkoming. De ministerraad bespreekt de op tafel gelegde voornemens, waarna de minister-president een concept-tekst opstelt, die vervolgens in het kabinet besproken wordt. Daarna gaat de aangepaste versie naar de koningin. De definitieve tekst is een accord van kabinet en koningin. De tekst heeft meer gewicht dan een kabinetstuk waarover de koningin niet gehoord wordt, maar weer minder gewicht dan een regeringsstuk als een wetsvoorstel, dat een zware procedure kent, waarbij onder andere de Raad van State gehoord wordt.

De derde afwijking hangt met het vorige punt samen. Doordat sprake is van een betrekkelijk zware procedure heeft de troonrede een eenzijdig bindende werking voor het kabinet. Kabinetsleden binden zich om een intentie om te zetten in een beleidsvoornemen.

Ten vierde, de Troonrede schept verwachtingen naar buiten, zoals het parlement en de samenleving, zeker door het openbare en overzichtelijke karakter. Doordat de rede een

overzicht geeft, is het betrekkelijk eenvoudig om na te gaan of op een intentie een beleidsvoornemen volgt. De rede bevat een selectie uit de intenties.

Ten vijfde, wijkt de Troonrede af van andere regeringsstukken doordat parlementaire fracties altijd commentaar geven. Van Schendelen (1976: 226) spreekt van toetssteen van 'politiek presteren'.

Ten zesde is sprake van een ritueel rond de Troonrede. De rede legt een besluitvormingslast op het politiek systeem: de termijn waarop intenties omgezet worden in de presentatie van een beleidsvoornemen aan het parlement is kort, en het prestige van het kabinet is aan de orde.

Van Schendelen bekeek dus de Troonredes, maar gebruikte ook de memories van toelichting op de begrotingshoofdstukken van de Miljoenennota, 'welke onlosmakelijk met de Troonrede verbonden zijn' (1976: 227). Beleidsvoornemens die niet in de troonrede vermeld zijn maar wel in de begrotingstoelichting zijn buiten beschouwing gelaten. Dat leidde tot 187 aangekondigde beleidsvoornemens, waarvan de meeste legislatief zijn.

De meeste beleidsvoornemens worden ook binnen het jaar 'op tafel gelegd'. Nieuwe kabinetten kondigen veel beleidsvoornemens aan terwijl in verkiezingsjaren tamelijk weinig beleidsvoornemens worden aangekondigd. Het kabinet-Den Uyl kondigde betrekkelijk weinig wetten aan en relatief veel overige voornemens, zoals nota's. Dit spoort met een algemene indruk toentertijd. Het bleek dat een vijftal departementen zwaarder viel om aankondigingen tot beleidsvoornemens gestand te doen.

In het algemeen blijkt de omvang van aan het parlement aangeboden beleidsvoornemens een indicator voor politieke instabiliteit.

Conclusie: Het uitspreken van de Troonrede en alles er omheen is een ritueel maar een troonrede is ook indicatief voor beleidsintenties van een regering. De Troonrede kent dus twee kanten. De analyse maakt duidelijk dat beleid in geval van de Troonrede ons inziens meer is dan louter symboliek, zoals Edelman in een van zijn geschriften beweert.

Partijleden toespreken als theaterstuk: succesvolle retoriek

Het openbaar bestuur kent nog andere theaterstukken, die worden gespeeld in andere theaters dan de Ridderzaal. Welke retorische formules doen het goed voor een zaal met partijleden? Er is onderzoek gedaan naar het oogsten van applaus, onder meer door het verbaal gedrag van de Britse parlementariër Tony Benn te volgen.

De eerste succesformules is *identificatie* mogelijk maken (Atkinson, 1984). Dat houdt in dat de redenaar de indruk moet wekken te voldoen aan de *wensen* van het publiek. Spreekt een spreker een achterban toe dan is dat niet moeilijk. Een aansluitend, tweede advies is om een tegenstelling aan te brengen tussen 'wij' en 'zij' en ervoor te zorgen dat het publiek aan de wij-zijde komt te staan. Dat kan op

allerlei manieren, maar het hangt ook af van de *positie* die een politiek spreker heeft. Een premier kan wijzen op a de stereotiepe verantwoordelijkheid van een politicus in een rol, b het feit dat de premier boven de partijen staat en moet staan. We lichten dat toe. Een premier heeft meer *verantwoordelijkheid* dan een partijpoliticus, en kan dat subtiel uitbuiten, waardoor andere een politicus met andere opvattingen 'klein en nietig' wordt. Hij of zij moet als premier 'de natie bij elkaar houden', en uitleg geven over regeringsplannen. Een premier die dat laat merken, straalt vertrouwen uit, onder meer naar de eigen achterban. Deze premier biedt de mogelijkheid aan het publiek zich met hem/haar te identificeren. De premier heeft een tweede mogelijkheid: *boven de partijen staan*. De premier spreekt in principe alle burgers aan, en niet alleen partijleden. Ook een oppositieleider kan door oppositie te voeren een 'wij'-gevoel laten ontstaan. De oppositieleider zal een brede visie op het landsbelang moeten tonen en een constructief-kritische positie moeten kiezen (Witteveen, 1992: 86). De oppositieleider moet zijn rol uitbuiten om het publiek zich met hem/haar te laten identificeren. Opnieuw gaat het dus om het wij-zij-gevoel, waarbij het publiek zich aan de wij-zijde moet voegen.

Experiment met Wiegel en Van Thijn: doet het partijlabel ertoe?

Partijleden zullen zich makkelijker aan de zijde scharen van een eigen politieke voorman dan achter iemand van een andere partij, die hetzelfde beweert. Identificeren met een voorman of vrouw doet ertoe. Daar lijkt wat voor te zeggen, maar soms is ook sprake van stuivertje wisselen. Dan vertolkt een politieke fractie of partij x officieel een standpunt dat niet overeenkomt met de meerderheid van de achterban van partij x. Dan wordt het standpunt van achterban x vertolkt door partij y. Een voorbeeld hiervan is het opkomen voor veiligheidsvraagstukken. Het is voorgekomen dat de VVD op dit punt dichter bij de achterban van de PvdA stond dan de PvdA zelf. Wat komt nu in werkelijkheid voor: steunt een achterban de eigen politicus makkelijker dan een ander die hetzelfde beweert of zouden burgers op andere dingen letten en doet de politieke kleur er minder toe?

Er is een onderzoek uitgevoerd waarbij Hans Wiegel (VVD) en Ed van Thijn (PvdA) door het tv-programma *Achter het Nieuws* geïnterviewd werden over de wenselijkheid van een tweede nationale luchthaven. Beiden beantwoordden de vragen exact op dezelfde wijze, door het uitspreken van tevoren geprepareerde antwoorden. De programma's werden vervolgens getoond op regionale partijvergaderingen van de PvdA en VVD. Bezoekers werd gevraagd om vragen te beantwoorden. De achterban bleek het betoog van de eigen voorman inderdaad positiever te beoordelen. Het *partij-label* maakt dus uit voor het overtuigen van de eigen achterban. Het wij-gevoel, de identificatie met de eigen voorman, heeft effect (Wiegman e.a., 1981).

Het partijlabel is een voordeel als men spreekt voor de eigen achterban en voor gelijkgezinden. Dan kan het imago geprojecteerd worden. Het is moeilijker om voor een gemengd publiek het eigen imago te projecteren en ervan te profiteren.

Het partij-label is niet altijd een voordeel. Den Uyl werd door zijn tegenstanders, zoals De Telegraaf en Wiegel, met succes voorzien van het etiket van iemand die wil

potverteren. Het gevolg was dat bij elk voorstel dat geld kostte een stereotype reactie van onverantwoordelijkheid opkwam. Daardoor werd hij bemoeilijkt in zijn streven om een staatsman voor alle Nederlanders te zijn. Een ander voorbeeld is Joris Voorhoeve. Hij provoceerde het kabinet Lubbers-II over de financiering van het Nationaal milieubeleidsplan. In dat debat ageerde hij tegen de afschaffing van het reiskostenforfait. Daarmee werd hij de tolk van de autolobby. De tegenstanders buitten dit uit door te wijzen op het dienen van de belangen van de bovenmodale VVD'ers die in het bezit waren van een auto. Hij had daarmee last van het label dat de VVD een partij is voor de hogere inkomensgroepen. Het lukte niet om zijn visie een bredere basis te geven (Witteveen, 1992: 92).

In verkiezingstijd zijn politieke vertegenwoordigers in debatten erop gericht om het bekende, minder positieve imago van de andere partij naar voren te halen, dus op versmalling. Politieke partijen zelf zijn daarentegen gericht op verbreding door een *wij-gevoel* onder het publiek zo breed mogelijk te maken.

Wat is dan de taak van de retorica? Het tegenover elkaar stellen en confronteren van de botsende projecties van het imago van politieke partijen, stelt Witteveen (1992: 92) in *'Het theater van de politiek'*. Als het automatisme van de identificatie met 'wij' wordt doorbroken, worden argumenten weer belangrijker.

Gore en Bush

In 2000 zijn de VS George Bush jr en Al Gore, vice-president onder de democratische president Clinton, gewikkeld in een strijd om het presidentschap. P.d. Hart deed onderzoek. De economie is sterk en dat lijkt vooral Gore veel wind in de zeilen te geven. Maar Gore is degelijk en saai. Hart keek naar de speeches die de kandidaten hielden op de conventies van hun partij in augustus 2000. Daaruit bleek dat Gore meer in de smaak viel bij zwevende kiezers dan Bush. De rede van de Republikeinse kandidaat Bush bevatte veel meer kritiek op de politieke opponent dan die van Gore en dat bleek juist een element dat een groep onafhankelijke kiezers een gevoel van afkeer bezorgt. Onafhankelijken beschouwen de gebruikelijke aanvallen over en weer als partijpolitiek gekronkel. Dat is bij de kandidaten wel bekend en die verklaren dan ook regelmatig dat zij een meer verheven toonzetting van de campagne wensen.

Wat toont de waardering voor de speeches?

Een groep kijkers kreeg de opdracht om tijdens de speeches met de muis van de computer hun waardering aan te geven. De waarderingen voor Al Gore waren bij de eigen achterban over het algemeen lager dan die van George Bush bij zijn achterban. Dat kan te maken hebben met de staccatostijl waarin Gore zijn toespraak uitsprak of met de interne verdeeldheid bij de Democraten. Maar belangrijker is dat Gore bij een aantal kijkers een omslag in hun waardering bewerkstelligde.

Hart maakte een *gevoelsthermometer* door het percentage kiezers bij wie Gore negatieve gevoelens opriep af te trekken van het percentage kiezers bij wie hij positieve gevoelens opriep. Deze gevoelsthermometer stond voor Gore in 1993 op 25 procent waarna hij geleidelijk zakte. Het dieptepunt bereikte Gore in april 2000 met een score

van -1%. Gore stond na de speech op de conventie weer op 17 procent. Bush daarentegen roept meer positieve gevoelens op. zijn score bedroeg tot september 2000 gemiddeld 20 procent.

Tabel: De krachtmeting: wie doet het in de Verenigde Staten beter?

Item	Gore: juli 2000	Gore: augustus	Bush: juli	Bush: augustus
Invoelend genoeg om doorsneemensen te kunnen begrijpen	37%	46%	30%	29%
Heeft de beste plannen voor de toekomst	32%	41%	36%	39%
Is betrouwbaar genoeg om bij besluiten de juiste keuze te maken	29%	39%	38%	36%
Heeft de sterke leidiggevende kwaliteiten die een president nodig heeft	26%	35%	46%	42%
Bron: NRC 250800				

Qua inhoudelijke kwaliteiten scoort Gore beter dan Bush. Volgens kiezers beschikt Gore meer dan Bush over inlevingsvermogen om doorsneemensen te begrijpen. Volgens kijkers had Gore ook de beste plannen voor de toekomst en is hij betrouwbaarder dan Bush als het erop aankomt de juiste besluiten te nemen. Sinds juli 2000 passeerde Gore Bush op deze beoordelingspunten. Gore kampt wel met het odium dat alle vice-presidenten aankleeft. Door de passieve aard van hun functie, in de schaduw van de president die alle media-aandacht wegtrekt, worden ze zelden beschouwd als typische politieke leiders. De kijkers zien Gore dan ook minder dan Bush als een typische leiderfiguur.

Literatuur

- Vermeulen, F., Gevoel doorslaggevend bij presidentsrace, in: NRC, 25 aug. 2000.

21 Taal in een politieke context (2): verkiezingscampagnes als theaterstuk

We stappen van de zaal met partijleden over naar een ander theaterstuk: de strijd tussen kandidaten en de rol van politieke partijen bij verkiezing van volksvertegenwoordigers. Welke stuk wordt hier opgevoerd en welke taal en retorische middelen worden hier gebezigd? Blijken zal dat de beleidsinhoud (wat wil een kandidaat) niet zonder meer het belangrijkste is in een campagne, en dat de vorm er in verkiezingstijd erg toe doet (cf Witteveen, 1992). Tot de vorm rekenen we onder meer de presentatiewijze, de dramatisering, het scheppen van identificatiemogelijkheden voor het publiek, het naar voren brengen van autobiografische elementen.

De herverkiezing van Clinton

De race naar de tweede ambtstermijn van president Clinton van de Verenigde Staten laat nieuwe ontwikkelingen in het voeren van een campagne zien.

Na de tussentijdse verkiezingen van november 1994 was president Bill Clinton behoorlijk 'down' (Morris, 1997). In de eerste twee jaar van zijn presidentschap was lang niet alles gelukt. Of er was sprake van te ambitieuze plannen of teveel linksigheid, waardoor plannen geheel of gedeeltelijk in duigen vielen. De Democraten verloren ook nog eens de meerderheid in het Huis van Afgevaardigden, waardoor Clinton, zelf Democraat, zich meer moest gaan oriënteren op de Republikeinse voorkeuren. Welke aanpak koos Clinton voor zijn herverkiezing als president van de V.S.? Hij nam Dick Morris als adviseur in de arm. Moest hij zich hard verzetten tegen de Republikeinen en tegen het Republikeinse 'Contract met Amerika' van voorman Newt Gingrich? Zijn staf had hem dat aangeraden, maar dat was onverstandig gebleken. Morris wist als kenner van opiniepeilingen dat dat dom was. Hij vertelde het aan Clinton tijdens zijn late bezoeken aan het Witte Huis; laat want de staf mocht er aanvankelijk niets van weten. Belangrijke onderdelen uit het 'Contract met Amerika' waren niet alleen populair bij de Republikeinse achterban maar ook bij conservatieve Democraten en bij zwevende kiezers, zoals verkleining van de overheid, een evenwichtige begroting, lagere belastingen of minder regels. De aanbeveling van Morris luidde om een 'cohabitation' aan te gaan als Mitterand ooit deed met zijn 'tegenstander' Chirac, door Chirac zijn gang te laten gaan. De Republikeinen moesten niet bestreden maar juist ingepalmd worden. Dat kon door hele delen van het 'Contract' over te nemen, en tegelijk diverse voorstellen bij te stellen.

Bovendien koos Bill Clinton ervoor om Republikeinse 'issues' tot de zijne te maken, zoals herstel van normen en waarden en bestrijding van de misdaad. Ook dat was een verschil met vele eerdere campagnes. Hij verbreedde daardoor zijn 'identiteit'. Dat leidde ertoe dat de linkervleugel van de Democratische partij minder enthousiast werd, maar van de andere kant nam hij andere kiezers voor zich in (Morris, 1997).

Een ander verschil met andere campagnes was dat de campagne van Clinton vele maanden vroeger begon dan bij eerdere campagnes het geval was. Voordat tegenkandidaat Bob Dole in actie kwam, was de machinerie al in volle gang, en richtte deze zich op staten in het zuiden, het midden-westen en westen, niet op New York, Washington en Los Angeles (Morris, 1997). De centrale televisiestations moesten niet 'wakker geschud' worden. Het is dus niet zo dat, omdat de zwevende kiezers tot het laatst blijven twijfelen, de campagne ook laat van start moet gaan. Clinton deed juist het omgekeerde. Hij probeerde al vroeg zijn boodschap er in te hameren. Daardoor moest het campagnebudget groot zijn.

Retoriek verandert

In deze tijd van televisie is de politieke retoriek ook van aard veranderd. Voor de tv lijken andere succesvoorwaarden te gelden dan in zalen. Jamieson (1988) identificeert enkele van deze voorwaarden in haar *'Eloquence in an electronic age- The transformation of political speechmaking'*. Tot voor kort werd retoriek geassocieerd met vuur en strijd. Men streed om ieder punt, en de winnaar van een debat werd de persoon met de meeste punten. Volgens de 'nieuwe retoriek' zijn de volgende aandachtspunten van belang. We noemen er slechts enkele, vooral geïllustreerd met voorbeelden uit de V.S..

a *Verzoening en conversatie*. Volgens de nieuwe retoriek streeft men naar identificatie, samenwerking, wederzijdsheid en sociale harmonie. Ronald Reagan had dat met zijn 'smile', gevoel voor humor en gevoel voor monumentale historische figuren en episodes goed in de gaten.

b Oog voor *televisie-effecten*. Geraldine Ferraro gebruikte in de jaren tachtig in de discussie met Bush aantekeningen, waardoor haar ogen over het papier gleden en het oogcontact met het publiek verloren ging. 'A move that undercut her credibility' (Jamieson, 1988: 87). Reagan begreep beter dan Carter wat televisie betekende. 'Reagan's decisive dismissal of Carter with "there you go again" was the verbal equivalent of a smile and a shrug' (1988: 51 e.v.).

c *Visuele dramatisering*. Reagan had gevoel voor de visuele ondersteuning van zijn betoog. Daarvoor bestaan verschillende manieren, zoals bijvoorbeeld de selectie van gevisualiseerde momenten uit de geschiedenis, en de voor gewone mensen begrijpelijke personalisering van denkbeelden. Dat bevordert het consistentiegevoel en de herinnering aan een spreker en de speech. Een voorbeeld: Reagan ging bij zijn inauguratie als eerste president aan de westkant van het Capitool staan. Die locatie stelde Reagan in staat de camera zijn centrale stelling te laten onderstrepen, namelijk dat heldhaftigheid deel uitmaakt van zowel de Amerikaanse geschiedenis als toekomst. Hij spreekt over de nationale monumenten die daar liggen. Hij zegt 'At the end of this open mall are those shrines to the giants on whose shoulders we stand'. Een ander voorbeeld: Hij geeft commentaar bij televisiebeelden om medestanders te krijgen. Bijvoorbeeld, bij beelden over de oorlog in Libanon. Zijn commentaar: 'Het is verstrikkelijk. Er zijn acties die hier een einde aan kunnen maken'. Een toezegging doet hij niet maar de implicatie bij de kijker is: de VS moeten wat doen (1988: 126).

d Een ander kenmerk van de nieuwe retoriek is *het autobiografisch karakter*. De politicus vertelt over zichzelf en de zijnen. De kandidaat en zijn partner verschijnen samen op het podium, en soms neemt de partner zelf het woord zoals in 1996 de echtgenote van Bob Dole deed. De tendens om privé-omstandigheden te vermelden is in de V.S. overigens al van na 1945. Nixon gaf al vroeg uitleg over zijn privé-financiën.

e Een vijfde aandachtspunt is een *identificatiemogelijkheid* scheppen. Dat heet 'the knack for narrative'. Reagan verstond de kunst om door dramatisering, in de vorm van het vertellen van een verhaal, het publiek te betrekken bij het onderwerp en aan zich te binden. Maar hij deed meer. Hij buit de retorische mogelijkheden niet ten volle uit en niet direct ten eigen bate. Hij zegt bijvoorbeeld: Amerika is iets om trots op te zijn. Hij laat de implicatie onuitgesproken, namelijk 'Reagan is oké'. Hierin onderscheidde hij zich van anderen. Bijvoorbeeld Lyndon B. Johnson praatte meer over zichzelf dan Reagan deed. Johnson gaf ook bustes van hemzelf als geschenk (over Johnson: Caro, 1990). LBJ zegt bijvoorbeeld: 'Zeg uw familie, dat de president trots op u is'. Dat

zegt iets over de president, minder over het publiek. Als Reagan over zichzelf sprak, en dat deed hij ook, omdat de autobiografie immers niet te verwaarlozen is, dan deed hij dat om oprecht over te komen en om intimiteit met het publiek te scheppen en verhogen.

f Een zesde punt is *het met humor omdraaien van redeneringen*. Een jongere merkte een keer op dat Reagan niet was opgegroeid in een tijd van computers en raketten. Reagan: 'Dat klopt, mijn generatie heeft ze uitgevonden!' Een ander voorbeeld werd aangereikt door Walter Mondale in een campagne. Hij suggereerde dat Reagan te oud zou zijn waarop Reagan repliceerde dat ook hij van leeftijd geen campagne-item zou maken. 'I am not going to exploit for political purposes my opponent's youth and inexperience' (1988: 113).

Welke gelden ook in Nederland? Verschillende van deze punten komen ook in Nederland na 1990 bij verkiezingen naar voren (zie Kleinnijenhuis e.a., 1995). We volstaan met voorbeelden.

- Zo hield Frits Bolkestein (VVD) geen lange speeches maar slechts korte en liet hij zich interviewen over hoe hij de dag was doorgekomen, en aspecten van zijn leven. De VVD koos daarmee voor 'infotainment'. De autobiografische elementen kregen ook meer aandacht in de presentatie van Elco Brinkman (CDA).
- Het belang van het scheppen van identificatiemogelijkheden wordt ook onderkend.
- En aan Bolkestein kan ook de vernieuwing worden toegeschreven dat hij een campagne vroeger start, en eigenlijk permanent voert. Maar dat relativeerde hij zelf. Hij beschouwt campagnes als een kunstmatig iets dat bij voorkeur kort moet duren, bijvoorbeeld drie weken. Want verkiezingen houden af van het werk. Er moet geregeerd worden (aldus in Buitenhof, 26 jan. 1997).

De speeches van lijsttrekkers: een pap met uitsluitend krenten

Evenals er in het Athene van vroeger toespraken gehouden werden voor de Atheense volksvergadering, zijn in de politieke cultuur van heden toespraken van politieke voorlieden van belang. Demosthenes hield beschouwingen waarin de vraag gesteld werd of een oorlog gevoerd moest worden. Het publiek moest daarvan overtuigd worden. Hij ging ook in op verwachte tegenargumenten. Kortom, de discussie ging ergens over; visie en overtuigingskracht was toen gevraagd. De argumenten werden gestructureerd aangeboden.

We kennen de toespraken thans in soorten. De lijsttrekker die het lijsttrekkerschap aanvaardt, doet dat met een politieke rede. Over het hoofd van de aanwezigen richt de lijsttrekker zich tot de kiezers; niet moeilijk omdat de camera's draaien en microfoons open staan. Komt de spreker met een rede die een visie inhoudt? Komen argumenten voor stellingen naar voren? De lijsttrekkers trekken daarna het land door. Opnieuw zijn ze attent op de camera's. Willem Witteveen (1998) verrichtte een analyse. We vatten de conclusies samen.

Het blijkt dat lijsttrekkers bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 1998 *géén samenhangende beschouwingen* in de vorm van redevoeringen meer houden als in het

Athene van Demosthenes. Ze zoeken hun kracht *niet* in overtuigingskracht. Ze geven slechts statements, over het algemeen *zonder argumenten*.

Er is nog wel degelijk sprake van gebruik van retorische technieken. Jaap de Hoop Scheffer (CDA) gebruikt de techniek van de herhaling door voortdurend te wijzen op 'Samenleven doe je niet alleen'. 'Kok verweeft zijn visie als partijleider met zijn visie als regeringsleider in een verhaal van successen en nieuwe uitdagingen, van "lange adem en verantwoordelijkheidsgevoel"'. Volgens Witteveen is anno 1998 onduidelijk waar een politieke partij, afgemeten aan de speeches van lijsttrekkers voor staat. Er komen geen stellingen op tafel die met argumenten verdedigd worden. De losse kreet, de *onliner* regeert. Een voorbeeld. Witteveen: 'Borst vindt het "niet beschaafd" om de toelating van vluchtelingen te koppelen aan quota, want "mensen zijn geen vissen"'. 'Een mooie metafoor, maar redenen worden niet gegeven waarom het verwerpelijk is om quota te hanteren', aldus Witteveen. Verderop: 'Alleen Bolkestein geeft argumenten bij zijn stellingen. Maar ook hij houdt het kort'.

Wat doen de lijsttrekkers dan? Een speech kan toch niet uitsluitend bestaan uit kreten? Citaat: 'Alle lijsttrekkers maken van hun toespraken een soort mini-troonredes waar de belangrijkste beleidsterreinen even worden aangedaan. Daar word je als lezer niet veel wijzer van'. 'Over de meeste onderwerpen zijn de partijen het roerend eens', aldus Witteveen. 'De Hoop Scheffer is voor "een land waarin iedereen veilig over straat kan"'. 'Bolkestein "maakt zich zorgen over geweld op straat, gebrekkig optreden van justitie en politie, afbrokkeling van normen en waarden"'. (...).

Na lezing van de toespraken 'kan dan ook alleen maar geconstateerd worden dat de journalisten die slechts naar citaten en soundbites zoeken, het grootste gelijk van de wereld hebben. De campagneteams hebben gezorgd voor een pap die geheel bestaat uit krenten. Warschijnlijk is de gedachte dat het loont om veel citeerbare uitspraken te doen; iets daarvan zal wel de krant of de televisie halen. De prijs voor deze strategie is dat het verhaal als geheel geen samenhang heeft en er niet één duidelijke boodschap uit naar voren komt. Het is eigenlijk niet verwonderlijk dat het deze vier politieke leiders niet lukt om de eigen partij inhoudelijk van de andere partijen te onderscheiden. Niet alleen de kiezers zweven, ook de lijsttrekkers zweven voorbij ...', aldus Witteveen (1998). Op die manier lukt het de kiezers die geen keuze konden/kunnen maken niet om makkelijk alsnog die keuze te maken.

Campagnes van politieke partijen in Europa

In deze beschouwing over campagnes is de symbolische kant nog niet voldoende uit de verf gekomen. Daarom gaan we daar nu nadrukkelijker op in.

Symboliek speelt in campagnes van politieke partijen voor verkiezingen een rol, zoals Sarcinelli (1987) duidelijk maakt in '*Symbolische Politik*'. Ieder politiek proces vervult volgens deze auteur de volgende functies (1987: 88 e.v.):

a legitimatie door *prestatie*. Er komen in een politiek proces vrijwel altijd problemen en oplossingen aan de orde.

b legitimatie door *zin-oriëntatie*. Er wordt een verbinding gelegd van vraagstukken met normen en waarden, als ordeningsprincipes;

c legitimatie door *persoonlijke autoriteit*. Personen zijn dragers van handelingen. Deze personen hebben bepaalde karaktereigenschappen en verwoorden thema's zodanig dat sympathie of antipathie ontstaat, en vertrouwen of wantrouwen.

Uit deze indeling kan een typologie van drie gearticuleerde *legitimitétsymbolen* worden afgeleid.

a *Spraaksymbolen met betrekking tot een 'issue'*. Deze taaluitingen beogen aan te tonen dat politici problemen kunnen oplossen, casu quo dat de tegenstander dat niet kan. Verderop zullen we een voorbeeld behandelen: het verwijt van de CDU-campagneleider aan de Duitse kanselier Helmut Schmidt dat hij een 'pensioenbedrieger' was.

b *Spraaksymbolen met betrekking tot waarden*. Deze symbolen zijn veel abstracter dan 'issue'-gebonden 'Sprachformeln'. De symbolen die we hier bedoelen zijn van het soort als bijvoorbeeld democratie, vrijheid, solidariteit. Zij laten veel interpretatie toe.

c *Verpersoonlijkende spraaksymbolen*. Deze hebben betrekking op karaktereigenschappen ter legitimatie van de eigen persoon en de legitimatie van vijandige politici, in termen van (on)betrouwbaarheid, (on)geloofwaardigheid.

We gaan met name in op a en c aan de hand van een casus: de politicus Helmut Schmidt.

Van de kwaliteiten van een politicus kan bij de verkiezingen een 'issue' gemaakt worden. Een van de partijen kan proberen om de geloofwaardigheid van een kandidaat aan te tasten. In 1980 stelde CDU-Generalsekretär Heiner Geissler de pensioenen aan de orde en de persoon van SPD-leider Helmut Schmidt. Geissler noemde Schmidt 'ein politischer Rentenbetrüger' en daagde hem uit zich gerechtelijk tegen dit verwijt te verdedigen. De bondskanselier wees dit aanbod van de hand. Ook bij een vrijspraak zou een lange periode 'voor de rechter' zijn imago schade berokkenen.

Het begrip 'pensioenbedrog' en 'pensioenbedrieger' kreeg hierdoor extra betekenis. Het werd een slagwoord in de campagne van CDU-zijde. De CDU-slogan werd: 'Schmidt setzt sich nicht zuwehr. Er weiss warum'. Met als bijna dwingende, politiek nauwelijks te bestrijden conclusie: 'ein Mann, dem man Betrug vorwerfen kann, hat nichts im Bundeskanzleramt zu suchen'. 'Ganz offensichtlich verfolgte der CDU-Generalsekretär (...) nicht nur das Ziel, die sozialpolitische Kompetenz der SPD und des von ihr gestellten Regierungschefs, sondern vor allem auch die persönliche und politische Glaubwürdigkeit von Helmut Schmidt in Frage zu stellen, etwa mit der Aussage, Schmidt habe nicht die moralische Qualifikation "das deutsche Volk zu

regieren", da er "unter Missbrauch seiner Amtsautorität" die Wähler getäuscht, mit nur 300.000 Stimmen die Wahl gewonnen und darauf vertraut (habe), dass nach dreieinhalb Jahren alles vergessen ist' (1987: 121). Deze uitspraak werd door de Wahlkampfchiedsstelle wel veroordeeld, namelijk als 'Ehrverletzung'.

Reiner Geissler deed ook een verkiezingsbelofte. Zouden CDU/CSU winnen, dan zou terstond een wet worden gemaakt om de pensioenen op 1 januari 1982 met 6 procent te verhogen en de pensioenen wederom te koppelen aan de ontwikkeling van bruto lonen. Het gaat om 'argumentativ einer geschickte Mischung aus politischer-moralischer Disqualifizierung des Wahlkampfgegners und Ankündigung von sozialpolitischen Nachwahl-Gratifikationen' (1987: 122).

Juridificering en dethematisering als strategie

Sarcinelli gaat nader in op strategisch handelen en noemt een aantal aanzetten. Een eerste campagnestrategie is de argumentatie door *juridificering* van de discussie tijdens de campagne. Dat kan op een viertal manieren.

a Het aanroepen van 'de rechtbank'. Daarmee wordt het conflict op quasi-objectief niveau getild. De eigen positie verkrijgt het aureool van dit hogere niveau.

b Het aanroepen van de gemeenschappelijke 'Wahlkampfchiedsstelle der Parteien'. Dat verzekert publiciteit ongeacht de uitkomst.

c De eis van een parlementair onderzoek. Ook dit is juridisering omdat zo'n onderzoek het conflict in bepaalde banen leidt.

d 'Criminalisering' van argumenten van de tegenstander. Gedrag wordt veroordeeld, alsof juridische veroordeling al was geschied.

Een tweede vorm van argumentatief handelen, een tweede strategie, naast juridificering is *dethematisering*. Dethematisering leidt volgens Scarcinelli ertoe dat de politieke communicatie zich niet of niet langer primair concentreert op het oorspronkelijke strijdpunt. Een strategie is dus: leidt af naar een ander thema.

Waarden geven betekenis

Dit waren 'griffige Sprachsymbole'. Politici maken ook gebruik van een derde campagnestrategie: *oriëntaties op waarden die betekenis geven*.

a Een eerste voorbeeld hiervan is het *vrede-paradigma* uit de campagne van 1980. De SPD probeerde het vrede-begrip in verkiezingsstrategisch opzicht kiezer-effectief te vermarkten, door het onderscheid in 'friedenswillig' en 'friedensfähig' (1987: 149). Vrede-willend en vredebekwaam dus. De CDU/CSU zou wel 'friedenswillig' zijn, maar niet 'friedensfähig'. De vreedzame coëxistentie met Oost-Europa zou teveel voor hen zijn. Op een van de affiches stonden onderofficieren die zeiden 'Wir wollen keine militärischen Abenteuer, Herr Strauss'. De kiezers kregen de keus tussen 'Helmut Schmidt, Kanzler des Frieden' of 'F.J. Stauss, Kandidat der Angst' (1987: 150).

b Een tweede voorbeeld is de *paradima-'Wende'*. Strauss zegt: 'Het gaat om een beslissing van grote reikwijdte die vergeleken kan worden de verkiezing van 1949: vrijheid of socialisme'.

Fundamenteel maken van tegenstellingen

Er is ook nog een vierde strategie. Er is veelvuldig sprake van symbolische politiek door zogenaamde *fundamentele* politieke alternatieven te ensceneren. Vandaar dat er zoveel 'lege begrippen' circuleren in de politiek. Inhoudelijk vage, waardegeöriënteerde spraaksymbolen bieden niet alleen ensceneringsvoordelen, zowel voor zelfrepresentatie als om af te zetten tegen concurrenten, maar zijn ook een strategisch middel om 'issue'-specifieke positiebepalingen te vermijden, en om partij-interne conflicten te reguleren. Een voorbeeld: Met 'vrijheid' was in Duitsland zowel een ontspanningspolitiek te rijmen, als een vergroting van de defensie-uitgaven of zelfs een oorlog. Sarcinelli meent dat zo de politieke argumentatie een aanspraak op absoluutheid krijgt die de geloofwaardigheid vergroot, zonder de vrijheid van handelen in te perken. Begrippen krijgen een betekenis als ruilwaarde, zonder dat vergaande zelfbinding vereist is (1987: 159).

Door te staan voor een bepaalde waarde, vermijdt een politieke partij de indruk dat ze een belang verdedigt, terwijl juist wel naar voren komt dat ze vecht voor idealen en principes. Bovendien bieden deze termen de mogelijkheid tot identificatie.

Het boek '*Symbolische Politik*' is, vrij vertaald, als volgt samen te vatten. We zullen hier en daar de in het Duits aanwezige samenhang laten bestaan.

De studie gaat over communicatie-relaties tussen politici en burgers. De blik wordt vooral op het handelen van de acteurs (politici) gericht. Symbolisering blijkt een onvermijdelijk ('unerlässliches') instrument van het communicatie- of loyaliteitsmanagement is. Door politieke symbolen in te zetten en door symbolisch handelen, worden complexe politieke interacties vereenvoudigd weergegeven en kunnen zij als geheel, als eenheid, worden beleefd. Het bewustzijn van kiezers wordt ontlast, omdat symbolische 'concentraties' als waarnemingsfilters het vermogen bevorderen om zich te oriënteren in een situatie van hoge informatie- en communicatie-dichtheid. De politici gebruiken rechtvaardigingen die zich voornamelijk concentreren op de constructie van een symboolwereld, van taal en (tv) optiek ('optisch in Szene gesetzt'), die 'geadresseerd' lijkt te zijn aan diffusie van loyaliteits-motieven en -gevoelens.

Samenvattend verdienen de volgende perspectieven volgens de auteur de aandacht:

- 1 Politieke symbolen zijn geen plaatsvervangers van politieke voorwerpen, inhouden of personen, maar voertuig om deze voor te stellen. Ze transcenderen de werkelijkheid, kunnen verschillende politieke werkelijkheden overstijgen/samen nemen ('überwölben') en daardoor strijdige 'doorsneden van de politiek van alledag' *integreren*. Dit betekent echter ook, dat de symbolen niet

altijd een tegenhanger hebben in de realiteit. Ook als 'surrogaatwerkelijkheid' is symbolische werkelijkheid een politieke realiteit.

2 Politieke symboliek vervult een *ordenende functie*. Symboliek structureert en filtert waarnemingen. Het is een onmisbaar presentatie-middel. Gebruik van vage, diffuse en interpretatie-behoevende symbolen is voorwaarde voor de goede bruikbaarheid ervan voor zowel politici als burgers.

3 Een analyse van de *themaconjunctuur* gedurende een bepaalde verkiezingsperiode wijst uit dat symbolen meestal geen langdurig conflict impliceren. De thema's in verkiezingstijd worden bewust opgeroepen ('induziert') en hebben in Duitsland vrijwel uitsluitend betrekking op de twee grote partijen. Gelet op eenheid binnen iedere partij, komen er steeds minder berichten over verschillen binnen een partij naar voren, naarmate de verkiezingsdatum nadert.

4 Aannemelijk is dat de *politieke ruimte* voor materiële, inhoudelijke politiek kleiner is geworden waardoor de behoefte aan politieke retoriek is gestegen. Symbolische politiek wordt dan een surrogaat-oplossing, waarmee gebrekkige politieke prestaties worden gecompenseerd (verdoezeld). Vandaar dat het communicatieve conflict geen voortzetting hoeft te zijn van enige programmatische, parlementaire of bestuurlijke discussie over reële problemen en oplossingen. De 'issue'-discussie dat is gericht op het publiek, is strategisch. Men maakt gebruik van die arena die goed uitkomt; politieke conflicten worden 'verrechtlicht' of naar behoefte gedethematiséerd (gedepolitiseerd). Over het geheel domineert een sterk versimpelde presentatie en het vergaande vermijden om de eigen positie vast te leggen. Politieke (beleids)problemen oplossen, zo lijkt, gebeurt *na* de verkiezingen.

5 Een andere legitimerende basisfunctie van symbolische politiek betreft waarde-oriëntatie en betekenis-verlening: conflicten over problemen worden door lading met waarden gestileerd tot principe-kwesties. De verkiezing wordt voorgesteld als een historisch-beslissend moment (met in Duitsland in de vroege jaren tachtig bijvoorbeeld de keus tussen vrijheid en socialisme). Principe-kwesties hebben grote voordelen bij presentatie. Door lege formules te gebruiken met een breed associatie-veld kan de burger zich politiek-ideologisch identificeren. Partijsymbolen krijgen absolute betekenis. Sluit de tegenstander communicatief uit.

6 Als derde element van symbolische politiek zijn verpersoonlijkingsstrategieën onderzocht. Een kern van politieke dramaturgie en mis-en-scène wordt hierdoor zichtbaar. Deze maakt politiek in hoge mate zichtbaar, toonbaar, grijpbaar. Aantrekking of afstoting worden hier concreet. De lijsttrekker wordt kristallisatiepunt van de identificatie; de campagne-plannen zijn evident gericht op het aantonen/bestrijden van persoonlijke en politieke competentie (en geloofwaardigheid en integriteit). Gebleken is, dat negatieve campagne tegen een

tegenstander voordelen heeft boven een positieve voor de eigen kandidaat. Media schenken dan meer aandacht aan de partij en dat blijft beter hangen bij het publiek: 'Die Medienbarriere wird leichter überwunden und auch die perzeptive Einprägsamkeit ist grösser', aldus Sarcinelli.

Uiteraard kennen we ook Nederlandse literatuur over verkiezingscampagnes maar geen boek met de titel 'Symbolische politiek' (zie publicaties van Ph. van Praag, J. van Holsteyn, B. Niemöller, C. van der Eyck, Sj. Toonen; Van der Doelen en Korsten, 1994).

22 Taal in een politieke context (3): politieke debatten

Er worden allerlei theaterstukken opgevoerd in het openbaar bestuur, zoals de Troonrede, het televisie-interview met de premier, de verkiezingscampagnes. Er is natuurlijk ook een ander stuk: het debat in parlement, staten en raden. In de literatuur zijn analyses van allerlei debatten aan te treffen: in kabinetten, in het Nederlandse parlement, in gemeenteraden. We beperken ons hier tot een voorbeeld van de analyse van debatten in gemeenteraden. Voor andere analyses wordt verwezen naar de literatuur (o.a. Braet en Berkenbosch, 1989; Pröpffer, 1987, 1988, 1989; Edwards, 1990; Pröpffer en Bleijenberg, 1995; Kersbergen en Pröpffer, 1995).

Hoe het hoort

Een deel van de literatuur is gewijd aan de vraag hoe een debat zou *horen* te verlopen. Voor onder meer drogredeneringen is geen plaats. Maar daar heeft de politieke praktijk geen boodschap aan. Hoe gaat het echt?

Debatteren en argumenteren in de gemeenteraad: het echte verhaal

Politieke discussies hebben twee aspecten, de inhoud en de politieke positie. Redelijke argumentatie duidt op inhoudelijke kwaliteit van een debat, en macht verwijst naar de strategische kwaliteit van een debat, stellen De Vries en Pröpffer (1995a, b). Is in de raadsdebatten veelal sprake van kwalitatief hoogstaande debatten? Velen hebben een antwoord op deze vraag. Er wordt wel gesteld: de raad debatteert wel maar over details. De discussie gaat eerder over de zandbak in wijk a dan over de wegenstructuur in de stad of de verkeersveiligheid. Of: sommigen willen slechts de positie van hun partij behouden. En de discussies zijn vaak wollig. En: politici spelen spelletjes in plaats van goed te argumenteren.

Eind 1994 is een enquête gehouden onder burgemeesters en gemeentesecretarissen over aard en kwaliteit van het raadsdebat. De enquête vond ongeveer een half jaar na de raadsverkiezingen plaats. Zowel de burgemeester als secretaris zijn tot een oordeel bevoegd want ze wonen allebei de raadsvergaderingen bij, de een als voorzitter en de ander als secretaris. De respondenten hebben een oordeel gegeven over het meest recente beleidsvoorstel dat in tenminste twee termijnen in de gemeenteraad is besproken. Er moest discussie over hebben plaats gehad en een besluit genomen zijn. Dat is natuurlijk geen steekproef uit alle besluiten, want soms worden besluiten bij hamerslag afgedaan, vanwege instemming 'zonder meer' of omdat over het onderwerp al voldoende in een commissie is gediscussieerd en er consensus over het voorstel bestaat. De onderwerpen die twee termijnen 'halen' zijn volgens een ruime

meerderheid van de geënquêteerden doorgaans complex tot zeer complex. Ze gaan gepaard met voorafgaande intern of extern uitgevoerd onderzoek en het bedrag wat ermee gemoeid is, is gemiddeld niet gering: 6,7 miljoen gulden. Voorbeelden zijn: de keuze van bedrijfsterreinen, sluiting van een gemeentelijk zwembad, de bouw van een nieuw gemeentehuis of verkeersproblemen.

De verhoudingen in de raad waren ten tijde van het onderzoek over het algemeen redelijk goed of goed. De respondenten melden dat in 62 procent van de raden over het algemene sprake is van een wil tot samenwerking terwijl dat in 35 procent van de gevallen niet zo is.

Hoe verlopen de debatten op basis van kennis van deze informatie? Van de respondenten zegt 43 procent dat sprake is geweest van machtsuitoefening in het debat over het meest recente beleidsvoorstel van het college van B&W, terwijl 56 procent van mening is dat de discussie veel of zeer veel inhoudelijke kwaliteit heeft. Meer burgemeesters en secretarissen zijn dus van mening dat de redelijke argumentatie domineert boven machtsuitoefening en strategische positiekeuze.

Natuurlijk wordt er in een raad wel geargumenteed, maar wat wordt precies bedoeld? Heel veel respondenten, 86 procent, waren van mening dat sprake is van precisering van standpunten door argumenten. Volgens eveneens 86 procent waren de discussies inhoudelijk van aard en leidden zij tot overeenstemming of bevorderden ze deze. Gaat de discussie in de raad ook over hoofdzaken? Van de respondenten was 85 procent deze mening toegedaan. Dat discussies over details gaan, is een standpunt dat dus niet gedeeld wordt door de raadsvoorzitter en secretaris van de raad. Het blijkt dat de respondenten in meerderheid van mening waren dat de raden harmonieus functioneren (62 procent).

Machtsuitoefening speelt een zekere rol in het laatste debat, zo zegt 43 procent van de ondervraagden. Hoe komt het dat de inhoudelijke kwaliteit van het debat teruggedrongen wordt? Men sluit zich af voor standpunten van anderen, gaat er niet op in en verwoordt voornamelijk het eigen standpunt, meent ongeveer tweederde van de respondenten. Gemeenteraadsleden kunnen zich te weinig in het standpunt van andere raadsleden verplaatsen, meent 73 procent van de burgemeesters en gemeentesecretarissen.

Gemeenteraadsleden kunnen beter praten dan luisteren, zo blijkt. Als we dat combineren met de constatering van harmonieuze verhoudingen in de raad, dan krijgt men de indruk dat sprake is van 'vreedzame coëxistentie', van elkaar in waarde laten, van niet op andermans erf komen. Raadsleden komen een eigen betoog afsteken. Van de ondervraagden is 87 procent het eens met de stelling dat de besluitvorming in de raad in het laatste debat dat in twee termijnen plaatsvond niet veranderde door argumentatie en discussie. Blijkbaar had men al eerder een standpunt in een commissiebesluit gegeven, waaraan men vasthield, of was het standpunt vlak voor de vergadering bepaald. Er is sprake van een herhaling van zetten, vond 64 procent van de burgemeesters en gemeentesecretarissen. Dat geeft de rapporteurs aanleiding om te

stellen 'de argumentatie blijkt nogal eens een ritueel karakter te hebben' (De Vries en Pröpper, 1995: 26).

Hoe groter de bedragen waar de discussie over gaat, des te langer de discussie. Dat lijkt een redelijke stelling want de raad richt zich volgens een meerderheid van respondenten, 85 procent, op hoofdzaken. Toch toont de enquête dat de stelling onjuist is. Onbelangrijke zaken krijgen meer aandacht dan belangrijke. Een vooroordeel van sommige burgers wordt dus bevestigd. De opvatting in de volksmond dat de raad zich nog wel eens druk wil maken over 'de zandbak in wijk x', zoals ook een oud-wethouder van Sittard eens stelde, is dus niet helemaal onterecht. De juiste stelling moet dus luiden: 'hoe groter het bedrag dat met een raadsvoorstel van B&W gemoeid is, hoe korter de discussie erover'.

Woordvoerders in de raad discussiëren natuurlijk op 'interessante' wijze. Woordvoerders schetsen soms alleen de voordelen en laten de nadelen achterwege, of omgekeerd. Men schuift de ander soms 'verscherpte' standpunten in de schoenen om die dan te bestrijden (bajonetsteken in de stropop). Het is onderdeel van het politieke debat.

De meerderheid van raadsdebatten kent een weinig verrassend verloop, lijkt het. Van de respondenten vond maar liefst 91% dat de argumenten in het laatste debat 'traditioneel' waren, stelde 61 procent dat de beschouwingen langdradig waren en trof 42 procent de nodige 'wolligheid' aan.

Het ene debat is echter het andere niet. Soms is zelfs sprake van intimidatie; in een vierde van de gevallen. Intimidatie wordt over het algemeen als onaanvaardbaar afgewezen.

Debatten in grotere gemeenten zijn vanzelfsprekend inhoudelijker dan in kleine gemeenten, want de raden zijn groter en daardoor zal er ook meer 'expertise' op uiteenlopende terreinen aanwezig zijn en kunnen de taken van raadsleden verdeeld worden. Of toch niet? Het onderzoek toont dat het aanhangen van deze stelling van onterechte grootstedelijke arrogantie zou getuigen. Raadsleden uit kleine gemeenten zijn niet dom. Er blijkt uit het onderzoek geen enkele samenhang tussen het inhoudelijke peil van de discussie en gemeentegrootte. Zowel in grote als kleine gemeenten komen 'goede' debatten voor, en 'slechte'. Het onderzoek toont verder 'naarmate de persoonlijke verhoudingen slechter zijn, het onderling wantrouwen en de politieke gevoeligheid van het probleem groter, neemt de inhoudelijke kwaliteit van de discussies af' (1995: 27).

Doet de politieke kleur van het college van B&W er toe? Het blijkt dat er geen samenhang bestaat tussen de aanwezigheid van PvdA, D66 en VVD in het college en de kwaliteit van het debat. Levert een lokale partij wethouders, dan komt dat de kwaliteit van het debat minder ten goede, maar de betekenis van deze factor is niet erg groot (1995: 27). Ook een brede of smalle basis van een college maakt niet uit.

Heel belangrijk is daarentegen een andere factor. Als een politieke partij in een college de lakens uitdeelt, dus een sterke positie inneemt, dan doet dat zeer afbreuk aan de inhoudelijk kwaliteit van het debat. Het machtsmonopolie verdringt de redelijke argumentatie en discussie. Maar daarbij moet worden aangetekend dat er weinig van dergelijke gemeenten zijn.

Het onderzoek werpt dus een bijzonder licht op raadsdebatten. Dat raadsdebatten gedomineerd worden door machtspelletjes blijkt onjuist. Dat discussies altijd over bijzaken gaan, is onjuist. Iets meer dan de helft van de ondervraagden vindt de discussie 'redelijk'. Dat neemt niet weg dat de debatten meestal niet gekenmerkt worden door echte discussie, want raadsfracties houden veelal vast aan ingenomen standpunten. Raadsleden praten liever dan dat ze goed proberen te luisteren en daar iets mee doen! Debatten zijn doorgaans niet verrassend, want 'traditioneel' of 'wollig' of 'langdradig'.

Gebruik van metaforen door politieke fracties in debatten: Bosman

Bekend is dat politici nogal eens gebruik maken van metaforen, omdat het een manier is om aandacht te trekken en te overtuigen. Dit onderwerp is op zich interessant maar ook praktisch relevant. Wat zou u denken van een verzoek van een topambtenaar van Binnenlandse Zaken, anticiperend op kamerdiscussies over het verbieden van bepaalde politieke partijen, aan een ambtenaar om een stuk te schrijven over de volgende vragen:

a of extreem-rechts een karakteristiek eigen metafoorgebruik heeft en of dit iets zegt over de ideologie van extreem-rechts;

b en: wat zijn de effecten van metaforen op de ontvangende burgers, die geen lid zijn van een extreem-rechtse partij?

Deze vragen zijn behandeld in de dissertatie van Bosman (1990). Bosman heeft voor zijn onderzoek een methode van Lakoff en Johnson gebruikt. Toepassing leert dat de *rechts-extreme ideologie* geen verband vertoont met bepaalde *metaforen*. Wanneer de rechts-extreme ideologie 'door aanhangers op metaforische wijze wordt uitgedrukt dan doen de betreffende auteurs dat "à titre personnel"' (1990: 111).

De effecten van politieke beeldspraak zijn onderzocht in een aantal experimenten met studenten en middelbare scholieren. Zij kregen twee metaforen voorgelegd: de maskermetafoor van de VVD en de voedingsbodem-metafoor, aangehangen door vertgenwoordigers van de PvdA en Klein Links (1990: 112). De maskermetafoor houdt in dat als de CP een masker draagt, dan komt de openlijke politiek van de CP klaarblijkelijk niet overeen de werkelijke ideeën van de CP. Dat stelt de VVD in staat om de CP te veroordelen zonder daarmee tegelijkertijd de openlijke politiek te veroordelen en degen die op de CP hebben gestemd. De voedingsbodem-metafoor behelst dat racisme en de CP worden voorgesteld als een product van historische en maatschappelijke omstandigheden. Beide metaforen worden door de onderzoeker rijk genoeg geacht; ze bevatten voldoende implicaties. Het onderzoek toont dat beeldspraak inderdaad effect heeft op het publiek. De ideeën van studenten over de Centrumpartij of de NSB bleken inderdaad te worden beïnvloed door het beeld

waarmee de CP en de NSB vooraf was gepresenteerd. 'Proefpersonen uit de maskermetafoor waren het meer eens met de implicaties van de maskermetafoor dan proefpersonen uit de voedingsbodemmatafoor, en vice versa' (1990: 113). Hadden dezelfde resultaten ook zonder metafoor bereikt kunnen worden of doet de metafoor ertoe? Het bleek dat in dit proces van overtuigen metaforen geen unieke positie innemen. De ideeën van de CP en NSB zijn ook op andere manieren dan een metafoor overdraagbaar en voor ontvangers herkenbaar (1990: 115). Metaforen overtuigen, maar kernachtige parafraseringen zijn ook effectief.

Het onderzoek leert onder meer dat wie wil overtuigen in een debat metaforen kan gebruiken, bij voorkeur rijke, expressieve metaforen.

Retorische analyse van het armoedebat: Engbersen en Jansen

Een ander voorbeeld van een analyse van een debat is de analyse van het armoe-debat. Armoede is een vaag begrip. Is iemand arm die zich geen vakantie in het buitenland kan veroorloven of zich eens per twee weken geen bloemetje op tafel kan permitteren? Het is niet goed mogelijk het zodanig te definiëren dat kwantificering mogelijk is. Elke definitie en elke bepaling van een minimum-standaard lijkt arbitrair. Wat op een bepaald moment als armoede erkend wordt, is een sociale constructie, een gedeelde optiek of beslissing, al of niet op basis van onderhandeling.

Engbersen en Jansen (1991) hebben het naoorlogse armoedebat in kaart gebracht, niet door de definities te herschikken en als scherprechter op te treden in de discussie over minima en echte minima, over stille en nieuwe armoede. Zij beogen voornamelijk een retorische analyse te geven. Zij achten de retoriek geschikt voor de analyse van het armoe-debat omdat ze op zoek zijn naar in de politiek gekozen premissen en gekozen aannemelijkheden. Zij onderscheiden *het dramatische* en *het sciëntistisch idioom*. Het dramatisch idioom is de retoriek van de donderpreek, het praten in reclameslogans en het alarm slaan. Dit idioom is niet van moraal ontbloot. Het verhaal van de 'barmhartige Samaritaan' past hierin. De arme moet worden geholpen. Het sciëntistisch idioom is meer een uiting van neutraliteit en van wetenschap.

Tijdens de invoering van de Algemene Bijstandswet in de jaren zestig gebruikten vrijwel alle politici het dramatische idioom. Armoede vernederde. Deze ervaring uit de jaren dertig moest worden uitgebannen. Een nieuwe solidariteit was nodig. Burgers zouden niet langer afhankelijk moeten zijn van de warme gevoelens van hun medeburgers. De staat heeft een zorgplicht, betoogde de toenmalige minister Marga Klompé. Armoede verdween zo uit de collectieve verbeelding. Armoede bestond niet langer door de vloer in het huis 'verzorgingsstaat'.

In de jaren tachtig blijkt het dramatisch idioom opnieuw aanwezig, maar de termen zijn geheel anders. Armoede wordt door wat men toen de progressieve partijen noemde, teruggehaald in de collectieve verbeelding. Men spreekt van economische nood. Zij die geen verandering willen, geen 'armoedebeleid', gebruiken ander idioom. Zij spreken van 'minima', en van 'echte minima'

Het sciëntistisch idioom wordt vooral gebruikt om de uitkeringsgerechtigden te depersonaliseren. In de jaren zeventig was sprake van minima, in 1981 van 'echte minima' (een term van de parlementariër Rudolf de Korte) en in 1985 was er discussie over een koudetoeslag voor de 'meerjarige echte minima'. Dat is niet zonder consequenties. De Amerikaanse retoricus Kenneth Burke betoogt: 'de keuze en het gebruik van een begrip is voor een belangrijk deel het uitwerken van de *implicaties*'. Dat blijkt. Toen het begrip gemeengoed werd, gingen politici en journalisten inderdaad op zoek naar zielige armen en die kregen met Kerstmis vijftwintig gulden extra, aldus de inzichten uit de retorica (Tindemans, 1991: 67).

In het armoededebat komen meerdere prototypes voor. Armoede moet zichtbaar zijn of gemaakt worden, want dat wekt medelijden op en verhoogt de kans op solidarisering. Dus ontstaan *visualisering*en van zichtbare armoede. Dat noemt men een prototype in het debat.

Een tweede prototype is *het honger-criterium*. Wethouders spreken in de jaren zestig over burgers met 'bolle buikjes' door ondervoeding, en een vrouw prees het slechte kunstgebit van haar man, waardoor die geen hap naar binnen kon krijgen. Dat was goedkoop!

Engbersen en Jansen noemen als derde prototype *de vernederende afhankelijkheid*. Hiervan wordt wel gebruik gemaakt door vakbondsvoorlieden. 'Geen stimuleringsbeleid, wel bezuinigingen. Dat is geen leven, dat is terug naar de jaren dertig, dat is terug naar de viskoppen, dat is terug naar de liefdadigheid', aldus FNV-voorzitter Wim Kok in 1983 (1991: 67).

Prototyping leidt in de armoede-casus tot *geladen* idioom. Uit een van de debatten blijkt dat minister Jan de Koning van Sociale Zaken en staatssecretaris Lou de Graaf daardoor in een parlementair 'armoededebat' danig in het nauw gedreven werden. Maar debatten worden zeker niet altijd beslecht door de prototyping, ook al is sprake van geladenheid. Bij het beslechten van debatten speelt bijvoorbeeld ook macht en coalitiebehoud een rol.

Het idioom is nooit statisch. Na enige tijd kan een nieuwe verschuiving in idioom optreden: sociale vernieuwing wordt het adagium. De armoedediscussie wordt daardoor weer geherdefinieerd. De *herdefiniëring* geldt volgens Engbersen en Jansen als *de retorische strategie 'par excellence'*. Maar ook de sociale vernieuwing zal niet slagen, of na enig succes slijten. Er zullen nieuwe pleitbezorgers opstaan die zullen gaan visualiseren en zullen spreken van 'terug naar de viskoppen', kortom die aan prototyping zullen doen.

Als commentaar op de studie van Engbersen en Jansen is te geven dat hun retorische analyse geen oplossing biedt. Maar, aldus de toenmalige econoom van de George Washington University, Arjo Klamer (1991), zulke kennis maakt wel weerbaar. Als de retorische analyse laat zien dat bijvoorbeeld slechts 3 procent van de Nederlanders arm is, en dus niet 20 procent, is de kans groot dat velen denken dat het wel meevalt.

Harde cijfers in de vorm van een percentage kunnen een probleem afzwakken, absolute cijfers kunnen een probleem groot maken of groot doen lijken. Dat is een les in dramatiek voor politici en belangengroepen.

23 Taaluitingen in een politieke context (4): teksten van politieke partijen

Politieke partijen willen overtuigen door gebruik van bijvoorbeeld metaforen, door pamfletten, door verkiezingsprogramma's en door beginselprogramma's.

Het beginselprogramma

Kent ook een politieke partij symbolische politiek door beleid? Dat zou betekenen dat in een partij zowel een 'lege huls' te vinden is, een beleidsprogramma als een tijger zonder tanden, en een program dat toch iets betekent omdat het bepaalde waarden beklemtoont en andere minder.

Ook een politieke partijen kent symbolisch beleid. De uitingsvorm bij uitstek is het *beginselprogramma*. Politieke partijen werken bij tijd en wijle aan de opstelling en herziening van een dergelijk program, maar omdat het weinig uitmaakt voor de politieke praktijk dringen parlementariërs meestal niet aan. De PvdA-discussie in 1996-1997 over het beginselprogramma illustreert dit.

PvdA-fractie leider Thijs Wöltgens schreef een notitie waarin hij pleit voor een nieuw beginselprogram, omdat het 'huidige programma' achterhaald zou zijn. Het partijbestuur nam die aanbeveling over, maar besloot tevens om pas na de Tweede Kamerverkiezingen van (vermoedelijk) 1998 het beginseldebate te beginnen. De vrees bestond dat een debat vóór de verkiezingen tot een strijd tussen de sociaal-liberale vleugel en de traditionele sociaal-democratische vleugel kon ontaarden. Het Kamerlid Van Zuijlen bleek geen behoefte te hebben aan een nieuw beginselprogram. De argumentatie illustreert het symbolisch, dus tandeloze, van een beginselprogramma: 'Van mij hoeft het niet. Maar we hebben ook geen last van het huidige beginselprogramma, dus wat mij betreft mag het' (NRC, 31 jan. 1997). Arie van der Zwan bleek ook geen behoefte te hebben aan zo'n program. Let op de meervoudsvorm in het citaat: 'Beginselprogramma's spelen in de politieke praktijk geen enkele rol' (NRC, 30 jan. 1996).

24 Bestuurlijke en ambtelijke teksten (1): inspraakbrochures

Naast taaluitingen van politieke vertegenwoordigers, politieke partijen en fracties zijn er de meer bestuurlijk-ambtelijke taaluitingen zoals nota's, wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, beleidsregels en richtlijnen, verordeningen, beschikkingen, begrotingen, brochures, formulieren, televisiespots, advertenties. Deze opsomming is niet limitatief. We gaan op enkele daarvan nu in.

Deze tekstuele genres zijn nadrukkelijk te plaatsen in het perspectief van symboliek. Denk maar eens aan het fenomeen 'symboolwetten' en wetten met symboolwerking. De teksten, zoals een Grondwet, geven *tekens*, vingerwijzingen. Ze *drukken belang uit* dat aan iets wordt toegekend. Het zijn ook verzamelingen van *argumenten*. De tekens

en argumenten krijgen *betekenis* in *interpretatiegemeenschappen* (zie ook: Witteveen, 1991).

Het zijn niet slechts grondwetten waaraan grote betekenis wordt toegekend. Ook een wet als de Jachtwet betekent wat voor een specifieke gemeenschap van betrokkenen, in dit geval jagersverenigingen, jagers, dierenbeschermers en andere betrokkenen bij de jacht op wild. Het is een oriëntatiepunt voor verbinding en actie. Een brochure betekent ook iets, meestal iets voor een doelgroep, want een brochure is niet voor iedereen bestemd. Zo'n brochure zal vaak een inspraakbrochure zijn en daarom handreikingen bieden over het onderwerp van discussie, de inspraakperiode en wat een overheidsbestuur verwacht van insprekers.

In het openbaar bestuur wordt ook het theaterstuk van de inspraakbijeenkomsten met inspraakbrochures opgevoerd. De overheid biedt inspraak aan over een onderwerp en wacht niet af of burgers hun mening geven door een andere middel, bijvoorbeeld door een actiegroep of door een bezwaarschrift in te dienen.

De regisseurs uit het openbaar bestuur denken er uiteraard, evenals bij wetgeving, over na wanneer en waarom dit theaterstuk op te voeren. Soms is inspraak een gevolg van een wettelijke verplichting. Soms noodzaakt een bestuur zich daartoe door zelfbinding die voortvloeit uit een verordening, waarin omschreven staat waarover inspraak op touw gezet hoort te worden. Soms wordt een bestuur door een vertegenwoordigend orgaan opgeroepen om inspraak te organiseren. Tenslotte, soms put men inspiratie uit een nieuwe bestuursstijl: het interactief bestuur (zie Bestuurskunde, 97/8).

Inspraak is een theaterstuk waar niet altijd iedereen bij mag zijn. Het is een stuk voor een doelgroep, bijvoorbeeld een wijk of een andere groep. Alvorens inspraak van start kan gaan, worden vaak handreikingen gedaan. Aangegeven wordt wanneer, waar, hoe ingesproken kan worden en hoe een bestuur met de verzameling van opvattingen ('inspraakresultaten') omgaat. Dat is uitvoerig beschreven en geanalyseerd in studies (Korsten en Kropman, 1977; Korsten, 1979; Veldboer, 1996). Dit theaterstuk kent varianten. Een stuk houdt in dat alvorens het stuk door de acteurs gespeeld wordt er een oriëntatie op de inhoud voorgelegd wordt in de vorm van een brochure. Daarin wordt het onderwerp afgepaald, basisinformatie verstrekt en alternatieven aangereikt waaruit te kiezen is.

Aan inspraakbrochures zijn allerlei aspecten te onderkennen, zoals: wordt een brochure op prijs gesteld door insprekers, wordt deze gelezen, wordt de functie ervan begrepen en erkend, voldoet de brochure aan de functies van de opsteller en aan de verwachtingen van opsteller en lezers? Hiernaar is onderzoek verricht (Korsten, 1979). We lichten er een punt uit: hoe breed is het bereik?

Sociale ongelijkheid in het bereik van lezers

Formulieren worden niet altijd begrepen, terwijl ze wel worden opgesteld om begrepen te worden. Dat geldt ook voor op brede schaal verspreide overheidsfolders

en brochures. Dergelijke documentatie wordt door onder meer gemeenten verspreid of ter inzage gelegd. Deze documentatie wordt doorgaans zoveel mogelijk in voor 'iedereen' begrijpelijke taal opgesteld.

Voorals bij inspraakprocedures streven overheden na om niet slechts de hoger opgeleide burgers en de hogere inkomenscategorieën te bereiken. Gezagsdragers willen in principe alle lagen van de bevolking bereiken. In Nederland is dit doel onomstreden. Het is voor bestuurders ook van belang om zoveel mogelijk burgers uit alle categorieën van de bevolking met informatie te bereiken, want dan is de conditie dat ook burgers uit alle rangen en standen participeren aan de inspraakprocedure en van het onderwerp van inspraak op de hoogte zijn, gunstig. Bij voorkeur is de deelname aan de inspraak van een steekproef uit de gehele bevolking (of een specifieke doelgroep, afhankelijk van het onderwerp) ook representatief voor de totale populatie want dan is de kans op vertekende resultaten het kleinst. Immers, als er een relatie is tussen opleiding en denkbeelden, hoger opgeleiden andere zaken voorstaan dan lager opgeleiden, en lager opgeleiden minder bereikt worden met folders en brochures en vervolgens ook minder deelnemen aan de inspraakprocedure, is de kans groot dat het totale inspraakresultaat in het voordeel is van de hoger opgeleiden. De meningen van lager opgeleiden zullen minder in het geheel van meningen uit de inspraakprocedure (dus het resultaat) zijn terug te vinden. Om dat te voorkomen wordt in de voorlichting een representatief bereik van alle groepen uit de bevolking nagestreefd. Wordt dat doel gehaald?

Door Korsten (1976, 1979) is een aantal brochures geanalyseerd vanuit het perspectief van sociale ongelijkheid. Het bleek dat allerlei in het kader van inspraakprocedures van diverse overheden opgestelde brochures, met een inhoud van veel meer dan 10 pagina's inhoud, goed leesbaar waren voor mensen met een vwo-diploma of meer. Dat de onderste lagen van de bevolking in principe moeilijk te bereiken zijn, was bekend. In de voorlichting vindt daarop met de onderzochte brochures geen correctie plaats. In de voorlichtingskunde zijn overigens technieken bekend om concept-brochures te testen op leesbaarheid voor allerlei categorieën. Wie alle lagen wil bereiken zal dat overigens niet moeten doen met een en hetzelfde middel, bijvoorbeeld een brochure met voor alle doelgroepen dezelfde inhoud. Inzet van andere dan schriftelijke media kan ook overwogen worden.

25 Bestuurlijke en ambtelijke teksten (2): symboliek van wetgeving

In het theater worden stukken opgevoerd, zoals de Troonrede. een bijzonder stuk is de wetgeving. Wetgeving kent procedures. Er is sprake van diverse acties.

Wetgeving hoort hier speciaal behandeld te worden. Als men niet de theatermetafoor wil gebruiken, kan men zeggen dat het om een speciaal tekstgenre gaat. De wet heeft vele betekenissen (Stout, 1994). De symboliek druipt ervan af. Symboliek is verbonden aan wetten want wetten geven tekens en dat betekent wat, zoals verkeerstekens iets zeggen voor verkeersdeelnemers. Er wordt zelfs gesproken van symboolwetten, symbolische wetgeving en symboolwerking. Wat wordt daarmee bedoeld? We stellen hier *symboolwetten* gelijk aan *symbolische wetten*. We gaan nader in op onder meer

voorwaarden om van een symboolwet te kunnen spreken, definities, varianten, vraagstukken rondom symboolwetten, functies van symboolwetten, wat symboolwerking is van wetten is, hoe symboolwetgeving te waarderen.

Achtergrond:

Zorgplicht van werkgevers voor stressbestrijding symboolwetgeving?

Uit onderzoek blijkt dat een op de zeven werkgevers werkdruk als een probleem ervaart. Ook de stelling dat emotionele uitputting veroorzaakt kan zijn door het werk, lachen driekwart van de werkgevers weg. Slechts 24 procent gelooft dit (Intermediair, 25 september 1997: 15). De vakbonden vroegen echter wel meer aandacht voor dit probleem. Zij bepleiten in een SER-advies over de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet voor een wettelijke 'zorgplicht tot voorkoming van stress'. Bovendien moet stress volgens de vakbonden een vast onderdeel worden van verplichte risico-inventarisatie. Voor de Arbeidsinspectie is dat een aangrijpingspunt om bij de werkgever na te gaan of die oplopende stress probeert te temperen of vermijden. Vanuit VNO/NCW wordt beweerd dat 'die zorgplicht voor stress een vorm van *symboolwetgeving* is'. Werkgevers hebben nu al de verantwoordelijkheid om stress tegen te gaan. Ze moeten immers letten op veiligheid en gezondheid en als werkdruk een gezondheidbedreigende factor wordt dan moet een werkgever daar iets aan doen (1997: 15). Dit debat impliceert dat volgens de ene belangenorganisatie wetgeving druk moet impliceren opdat werkgevers serieuzer naar werkdruk kijken dan nu gebeurt. *Waarden en normen* worden benadrukt die nu *te weinig* aandacht krijgen. De andere belangenorganisatie benadrukt juist dat waarden al een vertolking vonden in bestaande wetgeving.

Voorwaarden om te kunnen spreken van symboolwet

De Hinderwet gold in Nederland lange tijd als het voorbeeld van een symboolwet. Een ander voorbeeld is de Wet op de filmvertoningen (zie Witteveen c.s., 1991). Wat is nodig om te kunnen spreken van symboolwetgeving? We laten enkele opvattingen de revue passeren. De Hinderwet, die voortbouwde op soortgelijke wetgeving uit de vorige eeuw, was een in hoge mate ineffectieve wet (Aalders, 1984). Is ineffectiviteit een voldoende voorwaarde om van een symboolwet te kunnen spreken? Het antwoord is negatief. Symboolwetten hebben doorgaans *geen grote maatschappelijke inwerking*. Ze hebben een geringe invloed op de praktijk. Dat komt omdat er *geen sprake* is van *sancties* op overtreding. Maar dat is niet voldoende. Een voorwaarde is tevens dat de wetgever *ineffectiviteit* willens en wetens *aanvaardt*. Symboolwetten kennen een 'ingebouwde vorm van gedogen'.

Dan nog is afbakening niet eenvoudig. Want ergens in de wereld kwamen we (fictieve) wetgeving op het vlak van medezeggenschap tegen die facultatief was. Grote bedrijven hoefden de medezeggenschapsregels niet over te nemen, maar als ze zich beriepen op de wet dan moesten ze zich aan een aantal in de wet omschreven spelregels houden. In dit geval kunnen we het niet 'adopterem' van de wet waarschijnlijk niet beschouwen als ineffectiviteit. Op niet gebruik van de wet stonden in deze fictieve casus ook geen sancties. Toch werd aan de wet in de interpretatiegemeenschap, waartoe onder meer de vakbonden behoren, waarde

gehecht aan het feit dat de wetgever de wet had vastgesteld. We komen op het woord interpretatiegemeenschap nog terug.

We zien dat het niet eenvoudig is minimumvoorwaarden te formuleren. Laten we eens nader enkele definities bekijken die in omloop zijn .

Symbolische wet: definitie en kernwoorden

De definitie die Aalders in zijn dissertatie hanteert van een symboolwet of symbolische wet luidt: *'Een wet die bepaalde nog niet in de samenleving aanvaarde normen of waarden bevestigt, zonder dat de wetgever zich al te zeer heeft bekommerd om de daadwerkelijke uitvoerbaarheid van die wet'*. Kernwoorden zijn 'nog niet aanvaarde normen of waarden' en 'uitvoerbaarheid'. Van Kreveld (1991) verstaat onder symboolwetten of symboolbepalingen: *'Wetten of wetsbepalingen waarvan de naleving niet afdwingbaar zal zijn en die evenmin bevoegdheden creëren die reëel gehanteerd zullen worden, maar die uitsluitend om symbolische redenen uitgevaardigd worden'*. Van Kreveld heeft evenals Aalders oog voor uitvoerbaarheid en de consequentie hiervan, namelijk naleving. Als kernwoord is naast 'naleving' toe te voegen 'bevoegdheid'.

Dat levert, tesamen, vier belangrijke associaties met symboolwetten op: waarden en normen bevestigen, geen reële bevoegdheden voor een orgaan om de wet uit te voeren, de uitvoerbaarheid van de wet is op zijn minst niet 'excellent' en de naleving is niet afdwingbaar. Een symboolwet lijkt op het eerste gezicht een 'tijger zonder tanden' of een papieren wet, dat wil zeggen wetgeving zonder sanctiemogelijkheden. Maar in tweede instantie moet dat standpunt genuanceerd worden; de primaire visie is te simpel. Symboolwetten kunnen wel degelijk iets betekenen. We noemen verderop ook enige positieve functies. Wat bedoelen we?

Instrumentele wet en symbolische wet

Een symboolwet of symbolische wet, we gebruiken beide termen door elkaar, lijkt het tegengestelde van een instrumentele wet, die effectief is. Maar als een symboolwet per definitie ineffectief zou zijn, dan zou die vermoedelijk niet vastgesteld worden. Symboolwetten brengen bij nadere beschouwing dan ook niet zelden wel degelijk iets te weeg. Een symboolwet kan, zoals nog blijkt, verschillende functies hebben. Een functie is dat een symboolwet een maatschappelijke ontwikkeling kan inluiden, zoals emancipatie, of de weg kan banen naar latere wetgeving, waarachter een grotere effectiviteitsambitie schuil gaat. Een bekend voorbeeld is het kindernetwetje van Van Houten uit de negentiende eeuw. Deze wet luidde een ontwikkeling in waarin *latere* arbeidswetgeving wel degelijk effectief kon zijn. Deze wet was een wegbereider. De wet bevorderde een klimaat. Een recenter voorbeeld is de Wet gelijke behandeling. Ook in dit geval is sprake van een symbolisch begin. Zo gezien, kan een symboolwet niet eenvoudig als het tegengestelde van een instrumentele wet gezien worden: een symboolwet vormt de inleiding op verdere, meer instrumentele wetgeving.

Perspectieven op wetgeving

Symboolwetten zijn in fundamenteel opzicht te plaatsen in twee perspectieven op de rechtscultuur. Twee manieren van denken zijn: de instrumentele kijk op wetgeving en

de waarborg-optiek. Vanuit instrumenteel perspectief is een effectieve wet gewenst, die ook legitiem moet zijn. Vanuit de waarborgbenadering is de wet weliswaar een waarborg maar dan valt er ook niet aan te ontkomen om aan te geven wat het doel is en wat de beoogde effectiviteit. De twee benaderingen kunnen dus 'nabij' zijn, maar in werkelijkheid zijn de posities onoverbrugbaar, aldus Witteveen, Van Seters en Van Roermund in 'Wat maakt de wet symbolisch?' (1991).

Drie varianten van symboolwetten

We kennen diverse typen symboolwetten. Deze moeten we kennen alvorens symboolwetten te beoordelen. Van Seters (1991) onderscheidt illusiewetten (of beginselwetten), de mentaliteitswetten (of emancipatiewetten), en compromiswetten.

a *Beginsel-wetten*. Dit zijn wetten en bepalingen waarin opgedragen wordt te handelen volgens algemene beginselen. In 1991 werd als voorbeeld artikel 28 van de Politiewet genoemd waarin de politie opgedragen wordt te handelen in overeenstemming met de rechtsstaatbeginselen (Verkleij, 1991). Een ander voorbeeld is 'De universele verklaring van de Rechten van de Mens'. Voor dit type is de *zelfbinding* die overheden zichzelf verstrekken, kenmerkend.

b '*Emancipatiewetten*'. Deze symboolwetten drukken het belang van *waarden* uit. De overheid wil hiermee soms ook het publieke *debat* over een kwestie stimuleren. Deze discussie kan de steun voor verdere, meer instrumentele wetgeving mobiliseren, of tenminste duidelijk maken. Een voorbeeld van dit type is de wetgeving over medezeggenschap in bedrijven.

c '*Compromiswetten*'. Er zijn ook vraagstukken waarbij waarden niet slechts bevestiging behoeven, maar waarbij juist sprake is van botsing, van een controverse. De overheid kan dan proberen deze botsing te negeren of tot een verzoening te komen. Een voorbeeld hiervan is de Wet onderbreking zwangerschap (Outshoorn, 1993). Na veel strijd kwam er een wet die weinig verandering bewerkstelligt in heersende praktijken. In dergelijke omstandigheden ontstaat vaak het volgende patroon: voorstanders van wetgeving beperken hun eisen omdat ze of tevreden zijn of verdergaande steun niet aanwezig is. Tegenstanders van wetgeving staken hun verzet omdat ze een wet zien ontstaan, die in de praktijk weinig effect heeft.

Van Kreveld (1991) voegt nog enige typen toe. Ten eerste de wetten die wel op afdwingbaarheid zijn gericht, maar die bepalingen kennen bij de uitvaardiging waarvan een sterk symbolisch element meespeelt. Als voorbeeld worden opgevoerd: de zorgplichtbepalingen in het milieurecht.

Ten tweede de wetten die niet als een symboolwet zijn op te vatten, in de zin van een beginsel-, een emancipatie- of compromiswet, maar die door betrokkenen wel als 'symbolisch' worden ervaren.

De door Van Kreveld als tweede categorie aangeduide wetten beschouwen we hier *niet* als symboolwetten. Als het gaat om wetten die eigenlijk geen symboolwetten zijn

maar wel symbolische werking hebben, dan spreken we van symbolische werking of symboolwerking. In normatief opzicht is te stellen: van elke symboolwet gaat in principe symboolwerking uit, en van elke andere wet *kan* symboolwerking uitgaan.

Vraagstukken rond symboolwetten

Bij symboolwetten doen zich enkele vraagstukken voor.

Een eerste vraagstuk is nu natuurlijk bekend; het is niet altijd duidelijk wanneer wel en niet van een symboolwet is te spreken (Koolhaas, 1992: 42). Dat komt omdat de wetgever niet altijd expliciet laat blijken welke mate van ineffectiviteit acceptabel is. Het is niet steeds mogelijk om ondubbelzinnig te bewijzen dat de wetgever instemt met beperkte effectiviteit. Dit is een vraagstuk waar vooral een onderzoeker mee te maken heeft.

Een ander vraagstuk is wanneer de symboolwet al rijp is om te worden vervangen door een meer instrumentele wet. Dat is een kwestie van agendabouw en daarom is in principe alle theorie uit de 'agenda building'-literatuur van toepassing.

Er zijn meer discussiepunten te noemen, zoals: komt symboolwetgeving met nadelige effecten in aanmerking voor deregulering of niet? Waarom wel of niet? zijn voorbeelden bekend?

Recent

- Roermund, B. van, Het verdwijnpunt van de wet - Een opstel over symboolwerking van wetgeving, W. Tjeenk Willink, Deventer, 1997.

- Klink, B. van, De wet als symbool - Over wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid, W. Tjeenk Willink, Deventer, 1998.

Functies van symboolwetten

Symboolwetten kunnen effecten en neveneffecten hebben. Wat leert onderzoek van symboolwetten ons? We kunnen hier slechts enkele resultaten over functies melden.

a *Start van een sneeuwbal effect*. Analyse van opeenvolgende wetgeving leert dat een symboolwet vaak volgende wetgeving inluidt. Het is feitelijk hier en daar, en dus niet altijd, een voorwas op de hoofdwas.

b *Beïnvloeding van het maatschappelijk debat*. Een wet leidt doorgaans tot verdere discussie over de wenselijkheid ervan, over verdergaande maatregelen, over interpretaties, enz. Daarbij laten politieke partijen zich meestal niet onbetuigd. Een symboolwet structureert het debat.

c *Belangengroepen groeien*. De Tabakswet, een symboolwet zonder sancties, is gebrekkig nageleefd. Ondanks dat heeft de wet er wel toe bijgedragen dat de anti-tabakslobby sterker is geworden (Koolhaas, 1992: 43). De symboolwet heeft in dit geval als neveneffect gehad dat belangengroepen aan kracht winnen, wat niet de bedoeling van de wetgever was.

d *Beïnvloeding van maatschappelijke ontwikkelingen*. Er zijn voorbeelden bekend van symboolwetten die veel 'impact' hadden. Een zo'n wet had betrekking op versterking van de rechten van in de huishouding werkzame personen in Noorwegen. Men leze het werk van Vilhelm Aubert (1969).

e *Opheffing controleprobleem*. Bij toepassing van een wet is niet altijd voldoende en doelmatige *controle* mogelijk op de wetsnaleving, en beheersing van de inrichting van administratieve systemen die eigenlijk vereist zijn als gevolg van een wet. Vanuit dat perspectief redenerend kan een wetgever zich afvragen of niet een lichtere route wenselijk is waardoor de *bestuurskosten* geringer zijn en meer verantwoordelijkheid in een sector van maatschappelijke activiteit gelegd wordt. De wetgever kan een symboolwet opstellen of sectorale *zelfregulering* toestaan of een *convenant* sluiten, met het oogmerk dat bijvoorbeeld een beroepsorganisatie, bijvoorbeeld een branche-organisatie, 'van onderop' probeert (branche)leden in een bepaalde richting te 'sturen'.

f Er treden ook wel *onbedoelde effecten* op. De in de Wet op de filmvertoningen voorgeschreven classificatie van films had in de praktijk als onbedoeld effect dat filmverhuurders uit commerciële overwegingen met een hogere leeftijd adverteren dan door de Filmkeuring is vastgelegd (De Wildt, 1991).

Sedert enige tijd wordt er meer wetsevaluatie-onderzoek verricht, zoals naar de Wet algemene bepalingen milieubeheer, en later naar de Wet Milieubeheer (Korsten, 1981; 1987; Winter, Scheltema en Herweijer, 1990; Winter, 1996). Onderzoek naar de *nadelige effecten* van het uitvaardigen van symboolwetten is nog niet vaak verricht maar wel van belang en ook bepleit (Van Kreveld, 1991). Daarin zou *dereguleringswinst* kunnen liggen, aldus Koningsberger (1991: 141).

Wat is symboolwerking?

Aan symboolwetten wordt een symboolwerking toegeschreven en andere wetten kunnen symboolwerking hebben. Dat roept de vraag op wat symboolwerking precies is. Witteveen (1991) heeft zich duidelijk uitgelaten over symboolwerking. Zijn stelling is dat wil een wet waarde hebben, deze effectief moet zijn ten opzichte van de door de wet beoogde normadressaten en oriëntatiepunten moet bieden voor degenen die bij de interpretatie van de wet en de wijzigingen betrokken zijn, de interpretatiegemeenschap. Hij noemt deze combinatie van effectiviteit en ordening symboolwerking. Hij acht de Amerikaanse grondwet daar een goed voorbeeld van, en de Nederlandse veel minder.

Een wet met symboolwerking is vaak een constituerende wet, aldus Witteveen. Constituerende wetten functioneren in een interpretatiegemeenschap en ze dragen bij aan de identiteit daarvan. Witteveen beschouwt de Jachtwet als de 'grondwet' voor alle betrokkenen bij de jacht. De wet biedt voor deze *interpretatiegemeenschap* een uitdrukking van collectieve identiteit.

Een voorbeeld van een wet met onvoldoende symboolwerking is de Algemene Bijstandswet uit het begin van de jaren negentig, aldus Witteveen (1991: 115 e.v.). Deze wet schoot tekort in symboliek. Er bleek te weinig uit de wet dat de wetgever een naar sekse neutrale wetgeving 'voor ogen had' en dat punt is daarom voor uitvoerders onvoldoende leidraad (ook Koolhaas, 1992: 44).

Betekenis van symboolwerking

Symboolwerking van wetten is van belang voor *rechterlijke beslissingen*. Andriessen-IJzermans (1991) analyseerde een aantal rechterlijke uitspraken en illustreert dit daarmee. De wet blijkt een grens te stellen aan de rechtsvormende taak van de rechter, maar van de andere kant levert de rechter door argumentatie een bijdrage aan oriëntatie op nieuwe wetgeving, aldus schrijfster. Zij meent dat algemene formuleringen, zoals redelijkheid en billijkheid, misbruik van bevoegdheden en omstandigheden de wet in het burgerlijk recht symboolwerking geven. 'De symboolwerking van de wet maakt het mogelijk de aard, de structuur en de richting van de samenleving in een rechterlijke beslissing te laten doorklinken', aldus betoogt zij in een artikel 'De wet als vindplaats voor argumenten' (1991). Zij acht symboolwerking een eigenschap van een constituerende wet, waarbij de rechter de wet 'teneinde denkt'.

Oordeel over symboolwetten

De oordelen over symboolwetgeving zijn niet onverdeeld gunstig. Symboolwetten roepen zelfs 'veel verzet op' (Koolhaas, 1992: 43). Maar er komen ook verdedigingsredes voor. We onderkennen drie 'kampen' en noemen enkele argumenten die vanuit elk kamp naar voren worden gebracht. Deze argumentaties zijn zeker aan te vullen.

1 Tot de eerste groep behoren de empiristen. Zij onderzoeken vele aspecten van symboolwetten en symboolwerking van wetten. Sommigen bekijken uitsluitend een wet vanuit een perspectief, bijvoorbeeld de agendering van de wetgeving of vanuit de beleidstheorie (Outshoorn, 1993). Wie zich nader wil oriënteren, kan terecht in onder meer rechtssociologische en wetsevaluatieve literatuur.

2 Er zijn, ten tweede, verdedigers van het standpunt dat wetgeving er niet toe strekt om boodschappen te formuleren en ethische oproepen te doen. Deze groep verafschuwt symboolwetgeving (zie bijvoorbeeld Koningsberger, 1991). Vanuit deze categorie beroept men zich op vele argumenten, zoals dat het aantal wetten, in vele landen overigens, enorm is toegenomen sinds 1945 en regelverdichting en een toename van instrumentele wetgeving nieuwe problemen schept, zoals de omvangrijke uitvoeringskosten. Symboolwetten zijn ook een bron van frustratie voor positief ingestelde ambtenaren die met uitvoeringstaken belast zijn. Symboolwetten in de vorm van een compromis beantwoorden ook niet altijd aan hun doel (Koolhaas, 1992).

3 Een derde categorie bestaat uit verdedigers van symboolwetten en zij die de totstandkoming daarvan onvermijdelijk achten. Zij hebben oog voor politieke

processen die nopen tot actie, en dus ook tot symboolwetten. Zij hebben ook oog voor zelfregulering in plaats van instrumentele wetgeving, die niet of niet altijd voldoende wordt gehandhaafd. En zij kennen de positieve effecten van symboolwetten, zoals het sneeuwbal-effect. Symboolwetten dragen ook bij aan de rechtsvorming.

Samenvattend, wij gaan ervan uit dat er symboolwetten zijn, waarvan drie typen genoemd zijn. Het zal een kwestie van interpretatie blijven of een wet wel of niet een symboolwet is. We gaan er verder vanuit dat in principe elke wet symbolische werking (of symbolwerking) kan en veelal ook zal hebben. Of dat daadwerkelijk het geval is, hangt af van de wet en de betrokkenen. Het is een kwestie van nader onderzoek. Symboolwetgeving op voorhand verwerpen lijkt kortzichtig.

Literatuur

- Klink, B. van, De wet als symbool - Over wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid, W. Tjeenk Willink, Deventer, 1998.

26 Bestuurlijke en ambtelijke teksten (3): symboliek van verordeningen en beschikkingen

Er bestaan niet alleen instrumentele en symbolische wetten maar ook instrumentele en symbolische verordeningen van lagere overheden. We kunnen spreken van een theorie op dit vlak (Korsten, 1981; 1982; 1983). Tot welke categorie horen verordeningen op de openbaarheid en inspraakverordeningen?

We gaan allereerst in op strafverordeningen. We beogen te laten zien dat ook verordeningen vanuit beleidskundig perspectief, in het bijzonder vanuit symbolisch en instrumenteel beleid, zijn te bestuderen.

Achtergrond

APV's

- 'Als gemeenten kanaries willen verbieden kunnen ze een kanarieverordening maken. Alles kan', aldus de informatierecht deskundige Fred Kistenkas in VN 11 aug. 1990.
- Het gemeentebestuur van 's-Hertogenbosch heeft besloten om rollerskatende kinderen voortaan met de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) in de hand, te weren van een geplaveid terreintje in het centrum omdat zij omwonenden teveel overlast bezorgen (aldus EW 8 april 1995).
- Het gemeentebestuur van Haarlem besloot het 'gluurverbod' uit de APV te schrappen. Het verbod werd zelden toegepast en bleek ook een doublure met bestaande wetgeving.
- In de Bijlmermeer is in 1995 op bepaalde plaatsen een samscholingsverbod van kracht. Dit verbod is gebaseerd op bepaalde bepalingen van de APV. Het verbod is bedoeld om 'ordeversturende gedragingen in verband met harddrugs en heling' te voorkomen.

Calamiteit en koddigheid

Uit voorbeelden van toepassing van de algemene plaatselijke verordening (APV) blijkt dat deze verordening een frequent gebruikt middel is om calamiteiten het hoofd te

bieden. Deze problemen waren historisch en van plaats tot plaats verschillend, wat leidde tot een bont palet aan APV's in het land. Niet overal wordt, als in Amsterdam, een APV zo opgesteld dat de verkoop van fascistische voorwerpen op het Waterlooplein aan banden gelegd kan worden (Ter Brake, 1986).

APV 's waren soms bij de tijd maar kennen van oudsher ook veel koddigheden, zoals het voorschrift hoe lang en dik een hondenketting moet zijn, het verbod om zich 'vermomd' op straat te begeven, wat lastig was en is voor een Sinterklaas, of elders het verbod om zonder vergunning als Sinterklaas op straat te lopen, het verbod om 'kleedjes te kloppen', het verbod om langer dan enkele minuten in een openbaar urinoir te verblijven, en het verbod om rechtsom te schaatsen. Dat schaatsverbod lijkt achterhaald op het moment dat het linksom over een 400-meterbaan schaatsen een gewoonte van alle schaatsers is geworden. Het verbod op het maaien van gras op zondag is intussen ook in vele delen van het land een achterhaalde zaak. Ter Brake (1986) die deze voorbeelden in zijn onderzoek tegenkwam, meent: de bedilzucht is lang groot geweest. Maar wat in de ene gemeente verboden was, mag in de andere weer wel.

Een APV is een strafverordening die beperkingen kent. Deze verordening moet niet in strijd zijn met 'hogere' regelingen. Dat is niet altijd makkelijk te overzien. Zo is door de Hoge Raad wel eens een tippelverbod onverbindend verklaard omdat dit verbod het grondrecht van 'bewegingsvrijheid' aantast.

Rond plaatselijke verordeningen is een levendige jurisprudentie gegroeid, waarin plaats is voor de klassieke casus als *het vissertje van Wilnis*. Deze visser kwam met succes in het geweer tegen het verbod 'om te visschen op Zondag', een verbod dat zo algemeen gesteld was dat het betrekking kon hebben op het vissen in eigen particuliere vijver, iets dat de gemeente niet mag beperken.

Gemeentelijke differentiatie

Er lijkt sprake van een zekere wildgroei van APV's, maar is er ook echt wildgroei? Wie erkent dat in elke lokale democratie keuzen gemaakt kunnen worden, spreekt niet gauw van wildgroei. De APV geeft een gemeente de mogelijkheid om iets strafbaar te stellen wat in een naburige gemeente niet strafbaar is. Op lokaal niveau verschillen de problemen ook wezenlijk en de ene APV krijgt daardoor een verschillende inhoud ten op zichte van een andere. Er is zeker sprake van rechtsongelijkheid, maar dat is in principe geen probleem want dat impliceert nog geen onrechtvaardigheid.

Onderzoek: dor hout

Ter Brake (1986) bestudeerde algemene plaatselijke verordeningen (APV's) van 57 gemeenten en beoordeelde ze op legaliteit, doelmatigheid en noodzakelijkheid. Peildatum van het onderzoek was 1 jan. 1980. Hij catalogiseerde in totaal 7000 verordeningen, met 9209 strafbepalingen over 235 verschillende onderwerpen. De kwaliteit van de verordeningen is aan kritiek ondergevig.

In zijn dissertatie constateert de Hoornse jurist verder dat een groot aantal APV's geen functie meer dient. In 7 procent van de gevallen constateerde hij strijdigheid met hogere wetten, en in 17 procent overbodigheid omdat een en ander al in bestaande wetgeving was geregeld. Bijna 25 procent 'ruis' in deze plaatselijke regelgeving dus ofte wel 'dor hout dat gekapt kan worden'.

De auteur bestempelt enige verordeningen zelf tot overbodige verordeningen. Sommige gemeenten kennen een erg grote regelzucht. Die komt tot uiting in regels op het vlak van prostitutie en drugs. Een voorbeeld. Een APV uit Amsterdam uit de jaren negentig sloot aan op de Bordeelwet 'waarin het bordeelverbod verdwijnt en plaats maakt voor een gemeentelijk vergunningstelsel'. In deze nieuwe APV wilden B&W bordeelhouders en exploitanten 'verantwoordelijk stellen voor de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid van de prostituee'. De exploitant moest de prostituee onder meer beschermen tegen verkrachting en mishandeling, aldus EW van 8 mei 1995. Menige verordening is modifierend bedoeld, in de zin van gedragsverbetering.

Overbodigheid komt niet alleen voort uit *te grote regelzucht*, maar ook uit *veroudering*. Sommige bepalingen zijn zo verouderd dat ze op de lichtspielen werken. Daar wordt bovendien niet meer de hand aan gehouden. Er ontstaat zo ook *willekeur* in de toepassing.

Uit de veroudering is op te maken dat niet alle gemeenten op tijd 'opruimen' door het oude gereedschap in te ruilen voor nieuw.

Hoe lokaler hoe beter

APV-bepalingen zijn soms een wanhopige poging te doen lijken dat er iets gebeurt. Wie dat te cynisch vindt, zal niet ontkennen dat APV's soms wel getuigen van te grote ambitie en overspannen verwachtingen. Dat neemt niet weg dat het strafrecht van gemeenten het best tot zijn recht komt als specifieke problemen te lijf gegaan worden. *Hoe lokaler en specifiekere een verordening, hoe beter*, meent Ter Brake (1986).

Maar het blijft echter opletten geblazen. Is het racisme aan te pakken door een verordening? Het Wetboek voor Strafrecht biedt meer mogelijkheden. Bepalingen over 'folderen', straatartiesten en het uitdelen van gratis hapjes roepen grote twijfels op over *handhaafbaarheid*. Er zijn opstellers van verordeningen die toegeven dat APV's symboolwetgeving kent, maar men vindt tegelijk dat het opstellen van democratisch gelegitimeerde gedragsnormen op zich zekere waarde heeft. Het wordt dan '*baat het niet dan schaadt het niet*'-regelgeving. Die heeft een nadeel als veel burgers deze regels niet goed kunnen onderscheiden van werkelijk belangrijke regels en met beide de hand lichten (Kuitenbrouwer, 1993: 19).

Een ook te kritiseren vorm van strafrecht die voorkomt naast het '*baat het niet dan schaadt het niet*' recht, is het '*stok om de hond te slaan*'-recht. Plaatselijk worden allerlei *reserve-artikelen* aangehouden, die handig uitkomen bij een escalatie, als er zo gauw geen andere bepaling bij de hand is. Soms worden regels 'voor de zekerheid' opgenomen. Een voorbeeld is het verbod 'in een lijkwagen rond te rijden anders dan

waar deze voor bedoeld is'. Of: 'Het is verboden op een begraafplaats nodeloos rumoer te maken of zich anderszins onbetamelijk te gedragen'.

Op grond van zijn studie komt Ter Brake tot een pleidooi om een APV op te schonen en het verschijnsel van afzonderlijke strafverordeningen in te dammen, want in geval van veel strafverordeningen is sprake van ondoelmatigheid en onvindbaarheid. Dat draagt ertoe bij dat deze verordening inzichtelijker wordt voor burgers en ambtenaren.

Kritiek

De studie van Ter Brake is uniek en waardevol omdat een omvangrijke hoeveelheid verordeningen is geanalyseerd. De analyse van verordeningen zegt echter niet veel over hoe de gemeentelijke praktijk er thans uit ziet. Het beeld op papier komt waarschijnlijk ook niet helemaal overeen met het beeld dat de burger van het gemeentelijk strafrecht in 1980 heeft, merkt Van Marle (1987: 56) terecht op. Het beeld is ook niet geheel actueel meer.

Instrumentele en/of symbolische verordeningen?

APV's zijn niet de enige soort. Gemeenten kennen ook andere verordeningen, zoals organisatieverordeningen en inspraakverordeningen. Inspraakverordeningen zijn *symbolische verordeningen* als deze het voorkomen van inspraak aangeven en onderstrepen, en rechten op en plichten bij inspraak voor burgers en bestuur bevestigen. Door gangmakers op dit vlak zijn zij in het begin van de jaren tachtig echter gedacht als instrumentele verordeningen (zie Korsten, 1981; 1983). Inspraakverordeningen zijn *instrumenteel* als ze een correctie vormen op eerder bij inspraak gebleken knelpunten. Zij moesten meer zijn dan symbolisch. Wat is ervan terecht gekomen?

In 1974-1979 hadden 43 Nederlandse gemeenten een inspraakverordening of een concept of een verordening in voorbereiding, terwijl 97 gemeenten over een inspraaknota of een concept-nota beschikten of een nota in voorbereiding hadden. Het beschikken over een nota of verordening of een traject daar naar toe beschouwen we als *institutionalisering* van inspraak. Er bleek sprake van een samenhang tussen gemeentegrootte en institutionalisering van inspraak. Grote gemeenten organiseren meer inspraakprocedures. Naarmate de institutionalisering van inspraak in gemeenten sterker is, is:

- het aantal toegepaste voorlichtingsmiddelen groter,
- meer sprake van gespreksgroepen als inspraakmethodiek,
- meer sprake van planning van procedures in plaats van improvisatie,
- de duur van inspraakprocedures langer.

Grote gemeenten beschikten destijds ook vaker over een specifieke inspraakafdeling van ambtenaren of een 'centraal punt'. Er was dus sprake van capaciteit om een verordening of nota voor te bereiden.

In 1974-1979 werden in totaal 7395 plannen en schetsen op het vlak van ruimtelijke ordening binnen gemeentelijke organisaties gemaakt, waarbij in 2733 gevallen sprake was van inspraak en in 4662 gevallen niet. Van veel procedures is in kaart gebracht

welke knelpunten er optraden. Analyse toonde dat inspraakverordeningen in zekere mate bijdroegen aan het oplossen van knelpunten. Gemeenten met verordeningen of -nota kenden gemiddeld *minder* knelpunten bij inspraakprocedures dan andere gemeenten. Ook bleek dat ondanks institutionalisering bepaalde knelpunten bleven bestaan. Verordeningen zijn geen oplossing voor 'alle' knelpunten (Korsten, 1981; 1983: 228). Dat inspraakverordeningen een positief effect hadden, komt door de inhoud van de verordeningen én omdat het beschikken over een verordening duidt op achterliggend factorencomplex: er is in gemeenten met een inspraakverordening of -nota sprake van ambtenaren die speciale aandacht hebben voor voorwaarden voor inspraak, barrières, procedures, knelpunten, effecten. Beschikbare kennis en aandacht blijkt niet zonder effect. Ook andere verklaringen zijn te geven (Korsten, 1983: 230). De conclusie luidt dat inspraakverordeningen in 1974-1979 gemiddeld instrumentele betekenis hadden en niet louter symboolverordeningen waren.

Uiteraard is er meer bekend over verordeningen. Van verordeningen op de openbaarheid weten we dat de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten door veel gemeenten klakkeloos is overgenomen en dat de vaststelling in veel gemeenteraden een kwestie van een hamerslag was. Deze verordeningen lijken een voorbeeld van symboolverordeningen.

Beschikkingverlening geautomatiseerd

Verordeningen dienen er vaak voor om een bestuurlijke richting uit te zetten voor de verlening van beschikkingen. In het openbaar bestuur, zeker ook op lokaal niveau, worden op grote schaal beschikkingen verleend, dat wil zeggen individuele beslissingen over belastingheffing, studiefinanciering, uitkeringstoekenning of vergunningverlening. Veel burgers weten dat en stellen zich erop in. Ze vragen voorlichtingsfolders aan of halen die op en vullen aanvraagformulieren in. Daarmee zijn we gekomen bij een nieuw tekstgenre: de beschikking.

De beschikking is in belangrijke mate gezichtsbepalend voor overheidshandelen. Hier hebben zich recent meerdere veranderingen voorgedaan. We typeren deze als: nieuwe procedureregels, meer bedrijfsmatige aanpak, automatisering en contact van de burgers met servicecentra.

Overheid: atelier of fabriek?

Is de overheid daardoor een atelier gebleven, een instantie die weinig beschikkingen met oog voor de eisen van de klant verleent, of een fabriek, een productiebedrijf voor beschikkingen? De overheid is volgens Houweling (1996) een *fabriek* geworden. Deze metafoor is krachtig want een fabriek wordt gekenmerkt door monotonie en productiedwang. Het verlenen van beschikkingen is er qua efficiëntie op vooruit gegaan, maar er treden ook nadelen aan het daglicht, die met het vervreemdende effect dat uitgaat van de typering 'fabriek' goed gevat wordt. Er is in de fabriek minder zichtbaar oog voor het individu. We geven een toelichting op de veranderingen en de betekenis daarvan.

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn de procedureregels vastgelegd die ervoor moeten zorgen dat onder andere de beschikkingverlening, al of niet gekoppeld aan een verordening die zelfbinding geeft voor bestuur, zorgvuldig verloopt. Zorgvuldig wil onder meer zeggen dat bestuur en burger over dezelfde informatie beschikken, het bestuur de burger tijdig inlicht wanneer het bestuur afwijkt van gewekte verwachtingen en het bestuur beslissingen motiveert. Regels voor gegevensuitwisseling, termijnen en motivering hebben een functie. Ze moeten ertoe bijdragen dat burgers na de verlening van beschikkingen het recht van bezwaar en de aansluitende beroepsmogelijkheid bij voorkeur niet benutten. Werkt het ook zo? Nee.

Houweling is nagegaan wat in het licht van de eisen van de democratische rechtsstaat, waarin de Awb past, de mogelijkheden en beperkingen zijn van het op grote schaal verlenen van beschikkingen zijn. De mogelijkheden en beperkingen worden gezien in het licht van eisen waaraan de beschikkingverlening moet voldoen. Het overheidshandelen moet in het algemeen voorspelbaar zijn, doelmatig en doeltreffend en gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden. Voor beschikkingen gelden nadere eisen: gebaseerd op de feiten, tijdige verlening, goed gemotiveerd.

Fasen

Houweling onderscheidt fasen in de beschikkingverlening, zoals de aanvraag, de voorbereiding en verlening van de beschikking. Per fase gaat zij na welke fricties optreden tussen de eisen en de praktijk van beschikkingverlening.

In de *aanvraagfase* vindt met behulp van standaardformuleringen classificatie plaats. Dat heeft voor- en nadelen. De consistentie en gelijke behandeling van gelijke gevallen wordt bevorderd. Met individuele omstandigheden wordt minder rekening gehouden.

In de *voorbereidingsfase* blijkt sprake van een grootschalige verwerking van veel gegevens. Een pluspunt waar tegenover een minpunt staat: de relativisering van de onderzoeksplicht. Er blijkt niet veel oog voor het tijdig checken of navragen van gegevens.

Ook in de fase van de *belangenafweging* hapert het wel eens. De motivering van de beschikking blijkt nogal eens te kort te schieten want standaard-tekstblokken in een geautomatiseerde beschikkingverlening geven niet altijd aan wat de toepassing van beleidsregels betekent voor het beschikkingsresultaat.

Houweling komt tot drie aanbevelingen. Aan de te verlenen beschikkingen moet een grondiger onderzoek vooraf gaan, de belanghebbende moet kunnen worden gehoord als hij/zij erop staat, en de belangenafweging moet grondiger gebeuren. Dat leidt waarschijnlijk tot minder doelmatigheid, maar er zullen ook minder bezwaarschriften worden ingediend. Tegenover de keerzijde van minder doelmatigheid staat dus een voordeel.

Bedrijfsmatigheid

Overzien we de ontwikkeling dan valt op dat de massale beschikkingverlening in de jaren negentig *bedrijfsmatiger* aangepakt is dan daarvoor. Dat gebeurt door automatisering van de besluitvorming. De organisatie wordt daarop aangepast. Gegevens uit aanvraagformulieren worden overgenomen en verwerkt in bestanden. De software gaat de regeltoepassing verzorgen. Dat gebeurt eerst nog aarzelend met behulp van een expertsysteem, zoals blijkt uit het onderzoek van Nieuwenhuis (1989) maar allengs wordt de regeltoepassing uit die experimentele sfeer getrokken en een 'gewonere' zaak. Regeltoepassing in een geautomatiseerd systeem leidt tot beschikkingen, waarbij ook de motivering geroutiniseerd wordt. Binnen het vaste 'format' van de uitgaande beschikking selecteren ambtenaren in de witte tekstblokken het goede tekstblok uit een beperkt en overzichtelijke aantal standaardmotiveringen.

Gevolgen

Deze en een verwante werkwijze heeft een viertal gevolgen.

a Deze werkwijze komt de *uniformiteit van beschikkingen* ten goede.

b Ambtenaren verliezen veel van hun *beleidsvrijheid* (zie Korsten en Derksen, 1988).

c De automatiseringsaanpak maakt *voortgangsbewaking* van het proces van beschikkingontwerp mogelijk.

d De bedrijfsmatige aanpak bevordert de *tijdigheid* van de beschikkingen.

Deze gevolgen leiden tot de stelling dat er sprake is van een beschikking*fabriek* die beschikkingen *produceert* (Houweling, 1996).

Het negatieve gevolg van de automatisering van beschikkingverlening is dat het individuele gesprek tussen ambtenaar en klant, waarin informatiewisseling en toetsing van verwachtingen mogelijk is, naar de achtergrond verdwijnt of helemaal niet meer voorkomt. Dan kan optreden dat de burger van mening is dat het bestuursorgaan, dat een beschikking verleent op grond van het aanvraagformulier, de ingezonden gegevens wel zal hebben getoetst. Belanghebbenden worden onaangenaam verrast wanneer eerst later controle op de ingevulde gegevens plaatsvindt en zonder aankondiging een correctie in de vorm van een sanctie of intrekking van de beschikking volgt. Zou een 'intake'-gesprek hebben plaats gevonden, dan was dit effect voorkomen.

Les

De beschikkingenfabriek is door de toenemende bedrijfsmatigheid in de vorm van automatisering weliswaar doelmatiger gaan functioneren, dat wil zeggen meer beschikkingverlening met minder personeel, maar is ook de zorgvuldigheid een lagere prioriteit gaan toekennen, door het soms vereiste vooroverleg of overleg erbij in te laten schieten. De consequentie hiervan blijkt te zijn dat betrokken burgers veelal proberen ambtenaren telefonisch te bereiken maar zonder resultaat (Houweling, 1996). De bezwaarschriftenprocedure gaat dan opleveren wat veel eerder had moeten gebeuren: het eerste gesprek tussen klant en ambtenaar over de beschikking. De nageschakelde bezwaarschriftenprocedure treedt als het ware in de plaats van het gesprek dat in het begin, voorafgaand aan de beschikkingverleningsprocedure, had dienen plaats te vinden.

De les is dat managers van diensten die beschikkingen verlenen meer indacht moeten besteden aan telefonische bereikbaarheid en het gericht horen van belanghebbenden.

Kritiek?

Houweling is niet zonder meer positief over de massale beschikkingverlening, zoals ook blijkt uit de keuze van de metafoor 'fabriek'. Het boek gaat echter voorbij aan het bestaan van grote verschillen in de wijze van beschikkingverlening die kunnen bestaan. Een tweede kritiek is wat een beschikkingenfabriek precies is. Zij beschouwt massaliteit, standaardisatie en automatisering als kenmerken van een fabriek. 'Onduidelijk blijft echter of onder een beschikkingenfabriek ook wordt verstaan, een overheidsorgaan dat wel een grote hoeveelheid beschikkingen afgeeft maar waar de automatisering nog niet ver is voortgeschreden, of een overheidsorgaan dat relatief weinig beschikkingen afgeeft maar waar de procedure wel volledig gestandaardiseerd en geautomatiseerd is, aldus Marseille (1996: 47). Een derde kritiekpunt heeft betrekking op het ontbreken van een vergelijkingsmaatstaf om de grootschalige fabriek te vergelijken met het kleinschalige atelier. De vraag waar het beter gaat, wordt door Houweling niet beantwoord. In het atelier blijkt wel op het vlak van onderzoek en belangenafweging wel beter gewerkt te worden. De verklaring hiervoor is te vinden in de grotere aandacht die aan de aanvrager en aanvraag kan worden besteed. En die grotere aandacht is weer mogelijk doordat de atelier-ambtenaar minder beschikkingen hoeft af te geven dan de fabrieksambtenaar. Hoeveel meer ambtenaren zijn in de fabriek nodig om dezelfde kwaliteit te bereiken als in het atelier? (Marseille, 1996).

Wij menen dat die tweede kritiek te relativiseren is, omdat de werkwijze in de fabriek wezenlijk anders is dan in het atelier. In een fabrieksproductie-aanpak waarin de aanvrager niet of niet tijdig gehoord wordt, en de beschikkingverlening en motivering volgens een geautomatiseerd systeem verloopt, is vervreemding vermoedelijk niet helemaal te verhelpen. Wanneer is de vervreemding onaanvaardbaar?

27 Bestuurlijke en ambtelijke teksten (4): het formulier

De overheid gebruikt ook nog ander tekstgenres dan wetten, verordeningen en brochures. Het formulier is zo'n ander genre. Vaak komen er formulieren aan te pas als overheden communiceren met burgers. Een bekende soort is het *aanvraagformulier*. Dit formulier wordt doorgaans gebruikt in kleine theaterstukjes, waarin de burger zelf mee mag doen. De burgers die niet regelmatig als acteur optreden, maken wel eens fouten. Maar ook de professionele acteurs kunnen niet altijd goed met de amateurs overweg, zelfs niet als de besluitvorming de vorm van een *expert-systeem* aanneemt. Dat blijkt uit de casus studiefinanciering, dat minister Deetman destijds bijna zijn politieke kop kostte. In dat theaterstuk komen we ook het *mutatieformulier* tegen.

Taalverkeersproblemen

Beantwoordt een administratief formulier aan het doel? Geef vijftien willekeurig gekozen huurders een aanvraagformulier voor huursubsidie en er komt er niet één correct ingevuld terug. Vraag zestien studenten in spe om inlichtingen die van belang zijn voor de plaatsing als student en het resultaat zal opnieuw bedroevend zijn. Het resultaat is verkeerd. Ook met een verklaring, die iedereen bij het veranderen van baan

moet invullen, gaat het in negen van de tien gevallen fout. Ook andere formulieren deugen niet. Blijkbaar spoort de wijze van denken bij de formulier-ontwerper niet met het denken van de invuller van een formulier. De tekens van de zender worden verkeerd begrepen door de ontvanger. Een manier om te komen tot verbetering is om via hardop-denkprotocollen vast te stellen wat wel en wat niet door een invuller van een concept-formulier begrepen wordt, om dit formulier vervolgens te verbeteren.

Formulieren ontwerpen

De cijfers waarvan hier melding is gemaakt, zijn door Jansen en Steehouder (1989) enkele jaren terug uit een onderzoek naar *taalverkeersproblemen* verkregen. Er zijn diverse *verklaringen* voor de fouten in het invullen van formulieren te geven. Ten eerste, vrijwel niemand leest eerst goed waar het om gaat. Ten tweede, men springt vrijwel direct in het diepe. Toelichtingen lezen burgers hooguit vluchtig. Een derde factor: burgers zijn creatief. Vragen waarop burgers niet direct een antwoord weten, worden soms overgeslagen. Als er staat dat een vraag niet van toepassing is, wordt die soms toch nog ingevuld. Ten vierde, treft de ontwerper enige blaam, want die gaat er ten onrechte van uit dat burgers altijd juiste informatie zullen invullen. Ten vijfde, burgers kunnen met sommige begrippen en termen niet uit de voeten. Dat heeft 'gokken' tot gevolg. Ten zesde, soms is de lay out van een formulier voor verbetering vatbaar.

Er zijn mede op grond van internationale ervaringen met ontwerp en gebruik van formulieren verschillende theorieën over het formulier ontwikkeld. De genoemde factoren keren daarin terug. Een theorie is de belangentheorie. Botsing van belangen van verschillende 'partijen' kan een suboptimaal ontwerp, gebruik en resultaat tot gevolg hebben. De dienst die een formulier opstelt, wenst informatie, die al of niet nodig is voor het uitvoeren van een wet. De neiging bestaat om meer te vragen dan strikt nodig is. Die neiging gepaard aan de noodzaak om zaken voldoende uit te leggen, kan het formulier dikker maken dan nodig en gewenst. De invullers hebben belang bij een simpel helder formulier, dat hen het gewenste resultaat oplevert. De financier van de formulieren wenst een efficiënte goedkope produktie. Verschillende belangen dringen om voorrang.

ICT verandert het formulier

Intussen is allerlei ervaring met formulieren opgedaan. Die is hard nodig omdat de introductie en opmars van informatie- en communicatietechnologie veel van de traditionele formulierenstroom overbodig heeft gemaakt. Dat neemt niet weg dat het goed ontwerpen van formulieren aan de orde blijft.

Studiefinanciering als casus

Wie veel meer wil weten van het belang van formulieren kan terecht bij de casus *studiefinanciering*. Over de studiefinanciering is traditioneel in Nederland veel te doen geweest. Het duurde al vreselijk lang alvorens minister Deetman een voorstel door de Tweede en Eerste Kamer kon krijgen en in 1987 ontstond er een groot conflict over, dat bijna het politieke lot van de minister bezegelde. Oud-directeur-generaal hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek Roel in 't Veld werd geroepen in een rol als

gedelegeerd bestuurder met ruime bevoegdheden om puin te gaan ruimen in Groningen, waar de dienst studiefinanciering gevestigd was. En in 1997 komen politieke partijen met voorstellen om de studiefinanciering weer geheel anders in te richten. We concentreren ons nu op de jaren 1986-1988 en met name op de financiering van 18-jarige en oudere studenten.

Minister Deetman lukte het in 1986 om na een kwart eeuw discussie eindelijk een stelsel van studiefinanciering door het parlement te loodsen. De uitvoering van een in 1986 wettelijk aanvaard stelsel van studiefinanciering liep korte tijd daarna in de war. Dat had zijn redenen. Het was een ingewikkeld stelsel, omdat het regelingen bevatte voor verschillende bevolkingsgroepen, namelijk zowel voor jeugdigen tussen 12 en 17 als voor reguliere studenten als voor in deeltijd studerende studenten ouder dan 18 jaar. Toen het *Deetman-stelsel* werd ingevoerd werd de *kinderbijslag* voor studerende vanaf 18 jaar afgeschaft; een vorm van *beleidsbeëindiging* dus, gekoppeld aan *beleidsopvolging*. Dat de regelingen ingewikkeld waren geworden, heeft ook een achterliggende verklaring. Politici schuwen niet om hun 'clash' van opvattingen over verdelende rechtvaardigheid neer te leggen in een lastig uitvoerbaar compromis. De wettelijke regeling was een mix van oude regelingen van studiefinanciering en van sociale zekerheidselementen (In 't Veld, 1990).

De kern van de Deetman-regeling voor de groep 18+ was globaal: iemand heeft recht op studiefinanciering die een voltijdse studie volgt aan een door de Nederlandse overheid bekostigde instelling of een opleiding die in de wet is aangewezen. Personen die in beginsel recht hebben op de studiefinanciering moeten voldoen aan een aantal kenmerken, zoals onder andere het gerechtigd zijn om een in de wet bedoelde opleiding te volgen, leeftijd, Nederlanderschap. De uitkering kon een beurs- en een leningcomponent hebben. De hoogte was afhankelijk van onder andere het eigen inkomen, het eventuele inkomen van de partner, het inkomen van ouders, de reisafstand tussen woonplaats en onderwijsinstelling, de aard van de woonplaats, en de aard van de gezondheidszorgverzekering. Daarmee is duidelijk dat een bulk informatie nodig was om tot een beslissing te komen.

De besluitvorming over studiefinanciering in individuele gevallen was in belangrijke mate geautomatiseerd. Een tweede kenmerk was dat de organisatie van de gegevensverwerking zeer centralistisch was. Het verkeer tussen de student en 'Groningen' was grotendeels schriftelijk. De cliënt, ouders en eventuele partner dienden gegevens via formulieren te verstrekken en 'Groningen' verwerkte ze dan in een data bestand. Eens per maand zou het 'bestand worden uitgedraaid' en zo zou de student dan een uitkering ontvangen.

Het geautomatiseerde stelsel van studiefinanciering omvatte destijds ongeveer 'zestig schermen' per individuele beslissing (In 't Veld, 1990: 86). Voor de automatisering waren 1200 computerprogramma's gemaakt, 50 dsts-bases met een gezamenlijke omvang van ongeveer 13 gigabytes.

In de automatisering van de beslissingen was het wettelijk stelsel 'vertaald' en ook allerlei momenten in de studie werden vertaald. Zo moest het tijdstip van afstuderen van de student ingebracht worden. Daarvoor diende de studenten een *mutatieformulier* in te vullen en toe te sturen. Afstuderen kon zo leiden tot uitstoot uit een bestand. Dat was maar een mogelijkheid. Er waren er in de praktijk natuurlijk veel meer. Een student kan het afstuderen uitstellen. Of een student kan een vervolgopleiding starten die ook weer recht geeft op studiefinanciering waardoor juist weer een doorlopen van de studiefinanciering gewenst is. Al deze mutaties zouden automatisch verwerkt worden en in specifiek opgebouwde besluitvormingssysteem verwerkt worden, waardoor er zonder tussenkomst van een mens een 'geautomatiseerde' beslissing uit zou rollen. Afwijken van het geautomatiseerde systeem mocht volgens de *hardheidsclausule* de wet. Op basis van een bezwaarschrift tegen de beslissing in eerste instantie zou in tweede instantie afgeweken mogen worden.

Het stelsel was in de uitvoering kwetsbaar omdat voor het nemen van beslissingen in een individueel geval altijd *volledigheid* van informatie nodig was. 'Een strenge causale opbouw van een gegevensbestand kan een handicap opleveren voor een bevredigende uitvoering' (In 't Veld, 1990: 88).

Dat bleek markant toen in 1987 vele tienduizenden vwo'ers eindexamen deden. Veel geslaagden wilden een vervolgopleiding starten. Maar ze werden uit het studiefinancieringsbestand verwijderd als ze geslaagd waren. Om voor continuïteit van de studiefinanciering in aanmerking te komen, hadden ze een mutatieformulier moeten invullen. Helaas was een ambtenaar vergeten om het mutatieformulier te laten drukken. Bijgevolg begonnen studenten brieven te sturen naar 'Groningen'. De brieven hoopten zich op omdat het apparaat niet op zo'n stroom was ingesteld en omdat de brieven door onvolledige informatie niet zo maar waren af te doen. In totaal ging het op een bepaald moment om een stapel van 200.000 stuks brieven en er werd natuurlijk ook getelefoneerd. Tijdens de topdrukte was sprake van meer dan 1 miljoen contacten per week tussen cliënten of ouders of anderen met 'studiefinanciering'. Het ontbreken van een mutatieformulier bracht de gebreken in de uitvoering van de studiefinanciering aan het licht, aldus de gedelegeerd bestuurder, in de wandeling 'de puinruimer' genoemd.

De casus studiefinanciering laat zien dat de gewenste formulierenstroom zowel macht suggereert als *machteloosheid* laat zien. De invuller van formulieren is machteloos. Hij moet als 'onderliggende partij' gegevens persen in een voorgedrukt schema en dat heeft gevolgen voor de communicatie met de gegevens verwerker. De invulling van mutatieformulieren genereert *agressiviteit* als de mutator merkt dat gegevens niet vlug verwerkt worden of er onjuiste beslissingen uitrollen bij de beslisser die de formulieren opstelde en verwerkte. De cliëntengroep toont dan geen genegenheid voor de verwerkende instantie.

Welke lessen zijn uit deze casus voor een ontwerper van formulieren en anderen te trekken?

Handleiding

Lessen uit de Casus studiefinanciering voor ontwerpers van formulieren

Les een: formulieren staan niet op zichzelf

Een formulier is een document dat een rol speelt op verschillende momenten in een administratief proces en het speelt een rol in een *keten* van handelingen van een aanvrager. Bij de aanvraag van bijvoorbeeld een studieuitkering dient een aanvraagformulier te worden ingevuld. Een verandering in relevante factoren aan de kant van de aanvrager, noopt weer tot invulling en verzending van een mutatieformulier. Laat de ontwerper na om een relevant gegeven te vragen in een formulier dan kan dat de kans bij bezwaar en beroep aan de kant van de aanvrager/mutator versterken. Zo kan een omissie in het ontwerp van een formulier een *stroom* aan nieuwe contacten genereren tussen instantie en cliënten, en meer behandeling van aanvragen in tweede instantie dan voorzien. Dat kan zodanige proporties aannemen dat de legitimiteit en effectiviteit en zelfs het voortbestaan van de instantie in gevaar komt, zoals de casus studiefinanciering illustreert.

Les twee: de organisatiestructuur wijzigen

Onder invloed van de analyses van de gedelegeerd bestuur is destijds een wijziging in de relatie tussen instantie en cliëntengroepen aangebracht. Het centralistisch bolwerk is deels ontmanteld door vestiging van decentrale steunpunten (In 't Veld, 1990). De voornaamste taak daarvan was informatieverstrekking aan cliënten en het geven van assistentie bij het invullen van formulieren. Het steunpunt beschikte over de mogelijkheid om het gegevensbestand van de individuele cliënt op te vragen. De centrale dienst wordt daardoor '*transparanter*', misverstanden kunnen worden opgehelderd en de *legitimiteit* kan worden verbeterd.

Les drie: additionele communicatie

Het massaal gebruiken van formulieren in het verkeer tussen een uitkeringsinstantie en een grote cliëntengroep vergt additionele communicatie. De cliënten zijn geen robots in een *expert systeem*. De *eendimensionaliteit* van het formulierenverkeer moet worden opgeheven. Het middel van de individuele brief aan een cliënt blijkt een dure communicatievorm. Bij de studiefinanciering is daarom ook overgegaan tot het af en toe gebruik maken van advertentiecampagnes. Er ontstond zo een communicatiemix: formulieren, brieven, steunpunten, advertenties, bezwaarschriften, beroepschriften. Een centrale uitkeringsinstantie is als organisatievorm niet uitgesloten maar er blijkt behoefte aan *verfijning* van de organisatiestructuur en communicatie naar en met cliënten (In 't Veld, 1990).

Les vier: de controle op de gegevens en herontwerp van het formulier

Het invullen van een formulier in het kader van de studiefinanciering was in de casus een betrekkelijk of geheel solitaire activiteit, waarin het nemen van een loopje met de waarheid makkelijker kan plaatsvinden dan in geval het invullen in gezamenlijkheid zou plaatsvinden en *sociale controle* in enigerlei mate aanwezig is. Is een formulier in eenzaamheid ingevuld en zijn de gegevens wellicht niet juist, dan moet er controle plaatsvinden. Dat is een lastige en dure aangelegenheid. Toen in de

studiefinancieringscasus uit de jaren tachtig bleek dat er sprake was van een ongeloofwaardig snelle stijging van het aantal uitwonenden, is het formulier waarin gevraagd werd naar de woonplaats zodanig herontworpen dat niet alleen de instemming van de aanvrager maar ook van de ouders nodig was. Het herontwerpende daarmee meer sociale controle-elementen. Er werd een noodzaak tot overleg ingebouwd alvorens het aanvraagformulier in te dienen.

Les vijf: de ontwerper test het concept-formulier

Het ontwerpen en invullen van een formulier kent naast juridische aspecten ook *sociale, communicatieve en logistieke aspecten*. Een les uit de studiefinancieringscasus is dat wie een formulier ontwerpt, zicht dient te hebben op het *gehele* logistieke proces van indiening, verwerking, controle en toedeling. De ontwerper dient een pilot te verrichten om de inwerking van *sociale processen* rond en op het invullen van een aanvraag- of mutatieformulier te doorgronden en vervolgens het formulier aan te passen en wellicht aan een hertest te ontwerpen. Het voorbeeld van de juistheid van door de studenten verstrekte gegevens over in- of uitwonend zijn van studenten maakte dat duidelijk.

Les zes: niet beperken tot een formulierenstroom

De studiefinancieringscasus maakt heel duidelijk dat bij het doordenken van de beleidsuitvoering door een beleidsvoerder deze zich niet dient te beperken tot het ontwerp van formulieren. We kunnen een aantal aspecten die de revue passeerden samen nemen in een nieuwe les: Er dient *een visie* te ontstaan op de communicatie tussen alle betrokken actoren in termen van communicatiemiddelen, communicatiemomenten en interventies in het logistiek proces van formulierenverwerking, ondersteuning bij het invullen van formulieren, en op de communicatieve opvang van gevolgen van fouten in formulieren of andere zwakke schakels. Ook moet de communicatie doordacht worden op produktiviteit in de verwerking van piekbelasting, legitimiteit van de organisatie bij een 'hapering' en in de reguliere werkwijze. De communicatie tussen organisatie en cliënten is ook niet los te zien van gevoelens van machteloosheid, die inwerken op de *maatschappelijke acceptatie* van een organisatie en zijn werkwijzen.

Les zeven: grenzen van wijsheid vooraf

Veel ervaringen over hoe met formulieren om te gaan, kunnen tevoren niet doordacht worden maar moeten blijken in de praktijk. Men kan immers niet aan het testen blijven. Er zijn dus grenzen aan de wijsheid van 'het vooraf'. Bezinning vooraf kan er vooral toe leiden dat aperte fouten vermeden worden. Tijdens de uitvoering moet men oog hebben voor aanpassingsmogelijkheden waarbij praktijkervaringen benut worden. Dat is ook een les uit de casus (In 't Veld, 1990: 92).

28 Bestuurlijke en ambtelijke teksten (5): advertenties van de overheid

De overheid is ook te herkennen aan de personeelsadvertenties die ze plaatst. Daarin komen symbolen naar voren; de klokken die de kandidaat moet hebben horen luiden. Een uitgebreid onderzoek op dit vlak zijn we niet tegengekomen. Toch is er wel iets over te zeggen door drie perioden kort en globaal, met enkele penseelstreken, met

elkaar te vergelijken: 1977, 1987 en 1997 (zie Van Doorn, 1987). Om de analyse nog verder te beperken, kiezen we voor de vraag van de rijks- en lagere overheid naar sociaal-wetenschappelijk geschoolden, in casu bestuurskundigen, in Intermediair. We formuleren de hypothese:

de gemiddelde inhoud van personeelsadvertenties verschilt in de jaren 1977, 1987 en 1997 qua soort aangeboden vacatures, presentatie van werkgeverskenmerken in advertenties en gestelde eisen aan kandidaten.

In nader onderzoek kan die worden getoetst. Daarbij is een onderscheid naar sectoren en overheidsniveaus vermoedelijk gewenst. We geven op de hypothese enige toelichting.

Achtergrond

Lees echter de volgende advertentie uit 1997 voor functionarissen van schaal 12.

Personeelsadvertentie uit de gemeente Grensstad

'De afdeling Welzijn bestaat uit drie musea, die rechtstreeks zijn aangehaakt bij het afdelingshoofd, en twee bureaus die worden aangestuurd door een bureauchef. De bureaus verzorgen de beleidsontwikkeling en -uitvoering op de volgende terreinen: (openbaar) onderwijs, leerplicht, kunst en cultuur, en breed welzijn (o.a. ouderenzorg, emancipatie, allochtonen, wijk- en buurtontwikkeling, minimabeleid, maatschappelijke participatie, jongerenbeleid).

Binnen de afdeling Welzijn zijn de volgende functies vacant:

bureauchef autonoom beleid en bureauchef niet-autonoom beleid.

Voor de bureauchef autonoom beleid ligt er een speerpunt bij maatschappelijke participatie, voor niet-autonoom beleid ligt het speerpunt bij openbaar onderwijs.

Functie-informatie:

- u functioneert in een uitdagende, complexe werkomgeving, waar een vergaande ontwikkeling naar het realiseren van integraal beleid gaande is;
- u maakt deel uit van het afdelingsmanagementteam, waarin u medeverantwoordelijkheid draagt voor het afdelingsbeleid in brede zin;
- u bent een netwerker, die samenwerking stimuleert, niet alleen binnen de afdeling en dienst, maar ook met andere gemeentelijke organisatie-delen en met externe organisaties;
- u hebt inhoudelijke kennis van de werkvelden;
- u speelt een stimulerende en initiërende rol in een ontwikkelingstraject, dat moet leiden tot een meer professionele organisatie;
- u bent in staat vooral de deskundigheid van de medewerkers naar voren te halen en te bevorderen;
- u werkt en denkt op academisch niveau.

Gevraagd worden enthousiaste managers met *de volgende kernkwaliteiten:*

- ervaring in het aansturen van veranderingen;
- ervaring in moderne bedrijfsvoering;
- open stijl van leidinggeven, communicatie en besluitvaardig;

- gevoel voor bestuurlijke, politieke en ambtelijke verhoudingen, alsmede politieke prioriteitstelling;
- creatieve persoonlijkheid, in staat om signalen om te zetten in strategische visie en deze vervolgens met lef te implementeren;
- in staat om als een coach met de medewerkers samen te werken en collegiaal met de andere leidinggevenden.

Voor de afzonderlijke functies zal een selectiecommissie worden samengesteld, bestaande uit ... De selectiecommissie doet een voordracht aan het College. Voordat de benoeming plaatsvindt, zal een kennismakingsgesprek plaatsvinden met de beide wethouders. Naast de selectiegesprekken zal tevens een objectief selectie-instrument worden ingezet.

Soort vacatures

Rond 1977, de tijd van het kabinet-Den Uyl, werden nog bepaalde vacatures open gesteld op welzijnsterrein, die we later niet meer zien. Kon in 1977 nog gevraagd worden naar coördinatoren, opbouwwerkers, sociaal-cultureel werkers en bijvoorbeeld naar medewerkers specifiek welzijn, na 1980 is dat aantal sterk teruggelopen (Van Wijk, 1973). Dat komt mede omdat er kritiek op het welzijnswerk is gekomen, het welzijnswerk werd ingekrompen, de motieenvocabulaires veranderden en het opbouwwerk in de provincies vrijwel werd weggevaagd. Beleidsdynamiek werkt dus door in advertenties. Welk soort personeel wordt in 1987, de tijd van het tweede kabinet-Lubbers, meer dan daarvoor gevraagd? Er blijkt grote behoefte aan managers op allerlei terrein en informatiseringsdeskundigen, zoals systeembeheerders, systeemanalisten, medewerkers gegevensbeheer. Tien jaar later, in 1997, het paarse kabinet-Kok is dan aan de macht, is de motieenvocabulaire weer veranderd. Infrastructurele projecten als de ontwikkeling van Schiphol, de Rotterdamse haven, de Betuwelijn, de hogesnelheidslijn en het fileprobleem staan hoog op de agenda van het kabinet-Kok. Het aantal advertenties in de sector 'verkeer en vervoer' is groot. En verzelfstandigde diensten, zbo's, vragen personeel. Dergelijke diensten, als het Kadaster, vroegen al langer personeel, maar komen meer dan vroeger ervoor uit dat het bedrijfsmatig functionerende diensten zijn. Een manager moet in 1997 beschikken over kennis van 'moderne bedrijfsvoering', zoals een advertentietekst luidt. Personeel wordt gezien als een kritische succesfactor, als een reservoir van verborgen energie wat benut moet worden. Een advertentie uit 1997 verlangt van een chef: 'in staat vooral de deskundigheid van medewerkers naar voren te halen en te benutten'.

Werkgeverskenmerken

Een tweede vergelijkingspunt betreft de werkgeverskenmerken in de advertentie. Is de overheidswerkgever in 1977 terughoudend over 'zichzelf', in 1987 treffen we veel meer gemeentewapens en logo's aan. De eigen identiteit van de organisatie of zelfs de afdeling of dienst wordt benadrukt door vermelding van een doel, ook wel missie genoemd. De kenmerken van de organisatie worden vaak ook vermeld: het organogram, het aantal personeelsleden, de taken. De kandidaat voor een functie kan zich zo een eerste beeld vormen. In 1997 is dat nog steeds zo.

Eisen

In de advertenties valt op het punt van eisen het volgende op.

a 1977: Knusheid. De personeelsadvertenties uit de periode rond 1977 hebben op het vlak van de aan kandidaten gestelde eisen een wat knusse toon. Men tracht de kandidaat in 'warme bewoordingen' over de streep te trekken. Van Doorn (1987) stelt dit vast en geeft een voorbeeld. 'Wij zoeken iemand die goed met de teamleden kan samenwerken, om met anderen een brug te slaan terug naar de maatschappij. Jij, die ons daarin kunt helpen, nodigen we uit om af te tasten of er mogelijkheden voor jou binnen onze leefgroep en het team liggen'. Deze advertentie van een orthopedisch instituut is wellicht wat extreem, maar geeft toch zicht op een andere tijdgeest dan in 1997.

b 1977: Teamwork. Het Nationaal Centrum voor Kruiswerk in de jaren zeventig: 'In het kader van de deskundigheidsbevordering van de diverse groepen functionarissen werkzaam bij de kruisverenigingen dient het aspect van de gezondheidsopvoeding gekoncretiseerd te worden'. Het is in de jaren zeventig vereist dat de aan te trekken functionaris kan werken in een multidisciplinair team (Van Doorn, 1987). In de jaren rond 1977 was er in het algemeen sprake van vrij veel aandacht in advertenties voor de bereidheid om in een team te werken. Die aandacht voor werk in team is vervolgens wat weggezakt, aldus ook Van Doorn (1987), maar is sinds grofweg 1995 sterk terug. De eis is niet 'bereidheid' om in een team te werken, men moet in een team werken en over vaardigheden beschikken om dat te doen. Teamwork is niet beperkt tot de inmiddels ingekrompen welzijnsector. Projectmanagement is een vak geworden in de bedrijfs- en bestuurskunde en er worden projectmanagement-vaardigheden gevraagd (zie ook Van Zanten, 199a, b). In 1997 moet de manager zijn/haar team coachen en probleemgericht te werk gaan: het team tot een eenheid smeden en coachen, een afdelingsplan maken, werkoverleg houden, werkafspraken maken, knelpunten aanpakken, resultaatgericht bezig zijn.

c 1977: Coördinator. In de jaren zeventig is van een no nonsense-stijl van leiding geven geen sprake. In april 1975 vraagt de Welzijnsraad Assen een coördinator. Men had eigenlijk het oog op een directeur maar dat woord valt niet. Overleg is vereist en daarom komen we in advertenties aanduidingen tegen als 'bereid werkoverleg te voeren' en 'meedenken over de democratische structuur in de instelling'. In de jaren tachtig worden minder coördinatoren gevraagd maar des te meer managers.

d 1977: Geen specifieke managementkwaliteiten. Men dient in 1987 en later over managementkwaliteiten te beschikken. Die tendens uit de jaren tachtig houdt in de jaren negentig aan. Decentrale managers in gemeenten moeten in 1987 al wel vertrouwd zijn met integraal management, decentraal personeelsbeleid in de vorm van 'human resources management, en klantgerichtheid, maar in 1997 nog meer. Dan, in 1997, worden hier en daar ook eisen gespecificeerd als: outputsturing, resultaatgerichtheid, kengetallen, managementrapportage, oog

voor efficiënte dienstverlening. Een advertentietekst van de gemeente Heerlen maakt in 1997 gewag van 'kernkwaliteiten' van managers.

e 1977: Nog niet aansturen. In 1977 zijn advertenties waarin chefs gevraagd worden nog niet bol van management-eisen, maar in 1997 wordt gespecificeerd. De leidinggevende moet over allerlei ervaring beschikken zoals met 'aansturen van veranderingen'. De managersstijl moet open en participatief zijn. Werkoverleg is onmisbaar. Maar dat is niet genoeg. De leider moet ook kordaat zijn. Hij, maar bij voorkeur zij, moet niet achterover leunen: initiëren is nodig, en ook 'besluitvaardigheid'. Zij moet 'lef' hebben om beleid te implementeren.

f 1977: Nog niet netwerken. Beleid maken is relaties tussen organisaties leggen en samenwerken. Dit wordt in 1997 meer dan in 1977 benadrukt. Advertenties zeggen soms zelfs: 'u bent een netwerker'.

g 1977: Nog geen computer. In advertenties uit 1977 lezen we weinig over de eis van het kunnen omgaan met een computer en in 1997 evenmin. In 1977 zijn overheidsorganisaties nog amper gecomputeriseerd zodat die eis niet of nauwelijks gesteld wordt, terwijl het in 1997 de normaalste zaak van de wereld is en dus een formulering als eis niet meer nodig is. De omslag voltrok zich in de tussenliggende periode (Zuurmond e.a., 1994).

h 1977: Minder zekerheid. Advertenties uit 1997 maken meer gewag van onzekerheid en dynamiek. Gevraagd personeel weet zich onderdeel van een 'ontwikkelingstraject' en van 'veranderingen'. Naarstig worden pogingen gedaan daar in advertenties een 'zeker' antwoord op te vinden: vereist is dat de manager die veranderingen moet kunnen 'aansturen'. Het ontwikkelingstraject behoeft 'stimulering'. Werknemers kunnen niet Gods water over Gods akker laten lopen.

i 1977: Nog genoeg creativiteit en initiatief. Blijkbaar is er in de loop der jaren veel van het 'actiepotentieel' verloren gegaan en zijn ambtenaren hier en daar cynisch en passief geworden want ambtenaren moeten in 1997 bruisen van energie: initiatiefrijk zijn, stimuleren, coachen, netwerken, het beste uit het personeel halen, communiceren, sturen, beslissen. Vooral bezige doeners dus. Over contemplatie en reflectie leest men, ondanks de oproep van minister De Boer tot 'onthaasting', in advertenties nog vrijwel niets. Inhoudelijke kwaliteiten van managers met betrekking tot het werkveld worden sterk naar de achtergrond gedrukt. Soms schijnt dat er zelfs niet toe te doen. Een voorbeeld: generaal Brinkman wordt korpschef van politie in Rotterdam. Maar hij blijkt in 1997 te moeten terugtreden.

j 1977: Geen of sobere vermelding van procedure-elementen. In 1997 lezen we meer over selectiecommissies dan in 1977. Het voorbeeld uit 1997 maakt zelfs gewag van de samenstelling van de commissie en van een kennismakingsgesprek met de wethouders.

Advertenties lijken samenballingen van eisen die in relatie staan tot vakmatige ontwikkelingen maar de tijdgeest lijkt ook sporen na te laten.

Wie de positie van de gemeentesecretaris op basis van een inhoudsanalyse van personeelsadvertenties uit 1975, 1985 en 1995 wil vergelijken, kan terecht bij de scriptie die mevr. S. de Haas schreef in het kader van de opleiding bestuurskunde van de Leidse universiteit. Afstudeerdatum: 16 jan. 1997. De titel: '*Gemeentesecretaris gevraagd!*'.

Achtergrond

Een advertentie uit 1998: coachen van het team!

Navolgende advertentietekst geeft de tijdgeest van 1999 weer: bedrijfsmatig werken, met aandacht voor het team, én klantgerichtheid.

Gemeente Emmen vraagt

Senior medewerker

bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, afdeling sociale Zaken

Algemene informatie

De dienst SZWH bestaat uit de afdelingen Sociale Zaken, Voorzieningen Gehandicapten, de gemeentelijke Kredietbank, de Stichting RAP (begeleiding/uitvoering WIW), het Centrum voor Beroepsoriëntatie CBB Reflex en de Leerwerkplaats Netwerk. Bij de dienst zijn momenteel een kleine 200 medewerkers werkzaam. Binnen de dienst is een vernieuwingsproces gestart dat moet leiden tot een meer klantgerichte manier van werken. Kwaliteitsverbetering van de dienstverlening en verbetering van het werkproces staan daarbij centraal. De dienst wil dit onder andere bereiken door de medewerkers meer verantwoordelijkheden te geven en de leidinggevenden de rol van '*manager als coach*' te laten innemen. Kernwoorden binnen SZWH zijn: *flexibiliteit, openheid en persoonlijke actie*.

Voor deze dienst zijn wij op zoek naar een nieuwe collega die initiatieven durft te nemen en actief mee wil werken om de veranderingen binnen SZWH gestalte te geven.

Functie-inhoud

- is belast met het *aansturen* van ongeveer 12-15 medewerkers op de afdeling Sociale Zaken Noord;
- lost de in het team gesignaleerde *knelpunten* met medewerkers op;
- ontwikkelt met medewerkers *werkwijzen* aangaande het dagelijks werkproces;
- neemt deel aan *interne overlegvormen*;
- is verantwoordelijk voor *implementatie* van nieuwe ontwikkelingen en wijzigingen binnen het team;
- geeft *voorlichting en informatie*;
- stelt mede met medewerkers het *afdelingsplan* op en vertaalt het afdelingsplan in *taakstellingen* aan de individuele medewerkers;
- voert op basis hiervan *coachingsgesprekken* met de medewerkers;
- initieert en leidt diverse vormen van *werkoverleg* binnen het team;
- analyseert de *werkvoorraad* en managementinformatie;
- stelt zelfstandig *prioriteiten* ten aanzien van *werkbeheersing*;
- ontwikkelt kwaliteitseisen ten aanzien van een *klantgerichte organisatie*;

- voert voor 50% *uitvoerende* taken uit;
- bevordert en stimuleert *de eenheid* binnen het team, alsmede een goede werksfeer en spant zich in voor een *open cultuur* waarbij de dienstverleners centraal staat vanuit het concept van *de lerende organisatie*.

Functie-eisen

- brede kennis van de .. uit te voeren wet- en regelgeving;
- enz.

Bron: VK, 231098

Literatuur over personeelsadvertenties

- Hertogh, M.L.M., Bewegende beelden van goed bestuur – Een inhoudsanalyse van stedelijke personeelsadvertenties, in: Hendriks, F. en P. Tops (red.), Stad in spagaat – Institutionele innovatie in het stadsbestuur, Van Gorcum, Assen, 2000, pp. 177-194.

29 Bestuurlijke en ambtelijke teksten (6): de televisiespot

Een recent stuk dat het openbaar bestuur op de planken brengt, is de televisiespot.

In 1991 is door een ministerie een massamediale campagne gestart 'De auto kan best een dagje zonder u'. De campagne was gericht op de houding van automobilisten tegenover het autogebruik. Deze had als doel autogebruikers te stimuleren om meer na te denken over de verplaatsingsmodus alvorens ze de auto gebruiken. In televisiespotjes werd de vanzelfsprekendheid bespot, waarmee autogebruikers voor hun geliefde vervoermiddel, de auto, kiezen om zo autogebruikers aan te zetten tot vrijwillige beperking van individueel autogebruik en steun te scheppen voor auto-onvriendelijke maatregelen. Door middel van de spots werden veel burgers tegen lage kosten in korte tijd bereikt. Hier stonden ook nadelen tegenover. De boodschap was bij voorbeeld niet op een individuele burger af te stemmen.

Is dit educatieve, informatieve of persuasieve voorlichting? Bij de campagne ging het om persuasieve voorlichting want de bedoeling was niet om burgers te leren een probleem op te lossen (dat zou educatief zijn) of om feitelijke informatie, als gebeurt in de consumentenvoorlichting, te verstrekken maar om het individuele gedrag te beïnvloeden, om te overtuigen. Trad het effect ook op? Het effect was te verwachten vanuit de overweging 'baat het niet, dan schaadt het niet', maar meer nog vanuit de overweging 'alle beetjes helpen'. Er zijn ook diepgaandere beschouwingen mogelijk over de coöperatieve instelling van burgers (Tertoolen en Van Kreveld, 1995: 299).

Het onderzoek toonde dat intensieve overredende voorlichting belangrijke *ongewenste effecten* had. Automobilisten met een uitgesproken positieve houding ten opzichte van het milieu, die erop gewezen werden dat hun gedrag in de vorm van autogebruik niet in overeenstemming was met hun positieve milieuhouding, bleken eerder geneigd om het milieu aan te passen aan het autogebruik dan andersom. Men ging niet minder rijden, maar het milieu minder belangrijk vinden. Dit is te verklaren uit de cognitieve dissonantietheorie, die we hier verder buiten beschouwing laten. Bij automobilisten

die langdurig geweest zijn op de kosten van hun autogebruik, daalde zowel hun kosten- als milieubesef.

Dat betekent dat we opnieuw aanwijzingen krijgen dat beleid, gegoten in taal, bijvoorbeeld in brochures, folders of televisiespotjes, niet altijd zijn wat ze lijken. De overheid bereikt soms een averechts effect.

De verkiezingsspotjes

Het aantal televisiezenders is toegenomen, de kijker zapt meer en moet dus vastgehouden worden met snellere presentaties, met programma's met meer vaart. De kijker kijkt niet meer naar alles dat op een zender voorbijkomt en dat een tv-zendgemachtigde presenteert. De tijd dat een kijker naar alles keek is voorbij. Verkiezingsspotjes zijn beïnvloed door *de veranderde tijdgeest*. Ze duren tegenwoordig korter dan vroeger: in 1998 ongeveer twee minuten maar in 1980 zo'n tien minuten. De inhoud weerspiegelt de cultuur van de tijd. Het zijn meer en meer *videoclips*.

Vrijwel geen partij ziet af van het maken van televisiespotjes. De kijkdichtheid bij *verkiezingsspotjes* van politieke partijen is echter bijna onmeetbaar laag, om over de waarderingcijfers nog maar te zwijgen. De *kijkdichtheid* rechtvaardigt eigenlijk niet het maken van een spot. De verkiezingsspotjes van de politieke partijen worden nauwelijks bekeken.

Wie wel kijkt, ziet vooral zijn eigen gelijk bevestigd. VVD-stemmers gruwen van PvdA-spotjes, en andersom. Het televisiespotje heeft op het kiesgedrag van kiezers nauwelijks invloed. Dat blijkt uit onderzoek van Jan Simons (1998) in *'Zwevende kiezers en zappende kijkers'*. Politieke partijen hebben dat zelf wel in de gaten. De mediaadviseurs, lijsttrekkers en andere personen die optreden in een verkiezingscampagne treden dan ook liever op in de 'Vijf uur show' en in een ander programma dat vrije publiciteit oplevert, zoals Netwerk. Het optreden van een lijsttrekker in een op de persoon gericht programma, is een grote verkiezingsspot. Als een lijsttrekker daarin volgens zijn adviseur moet optreden, moet hij zich voegen naar de eisen van dat specifieke programma. Dat betekent meestal dat de politicus meer van zijn persoon, zijn familie, zijn persoonsgeschiedenis en zijn hobbies moet prijs geven, en daarmee de 'lifestyle' uitdraagt. Dat draagt bij aan het meer persoonlijk worden van de politiek. Het persoonlijker element is in zekere zin een compensatie voor de traditionele binding van de kiezer aan zijn partij. De partijpoliticus moet een deel van de zwevende kiezers, dat het imago van een politieke partij een rol laat spelen, emotioneel proberen te 'raken'.

Politieke partijen weten natuurlijk ook dat ze met een televisiespot vooral hun eigen marktsegment, hun eigen aanhang bedienen. Elke partij laat daarom een spot zien die bij de partij past. Wim Kok wordt gepresenteerd door hem in zijn geboorteplaats Bergambacht als gewone man neer te zetten. GroenLinks doet multiculturele elementen in het programma en besteedt aandacht aan 'groen' van milieu. De VVD pleit voor 'meer werk'.

Negatief campagne voeren blijkt nauwelijks voor te komen. Het blijkt een uitzondering als een politieke partij een spot maakt waarin ze een lijsttrekker van een andere partij aan het woord laten in de geest van 'dit maak ik niet mee' om daar vervolgens een scene achteraan te plakken waaruit blijkt dat de lijsttrekker zijn woord moest breken. Zo wil men de onbetrouwbaarheid van de andere partij illustreren. Waarom zou dat een uitzondering zijn? Omdat Nederland in politiek opzicht een land van schikken en plooiën is. Na de verkiezingen moeten partijen met elkaar een coalitie kunnen vormen. Te scherp opgespeelde tegenstellingen passen dan niet.

29 Bestuurlijke en ambtelijke teksten (7): aanwijzingen

Genre-overstijging: aanwijzingen voor het maken van en procedureregels

Zijn er ook documenten met betekenis voor een interpretatiegemeenschap die bepaalde genres teksten overstijgen? Deze vraag leidt ons onvermijdelijk naar procedurering en het fenomeen 'Aanwijzingen'. Er bestaan in het openbaar bestuur allerlei aanwijzingen. Ze binden vooral het bestuur zelf. Zo zijn er aanwijzingen voor de wetgevingsprocedure. En naar aanleiding van het werk van de dereguleringscommissie- Geelhoed ontstonden er aanwijzingen. Aanwijzingen zijn richtlijnen voor het maken en beoordelen van een tekst. Ze moeten worden onderscheiden van handleidingen.

De VNG publiceert veel modellen, bijvoorbeeld model-verordeningen. En ze publiceert ook 'Aanwijzingen bij het opstellen van een verordening' (De Heer, 1993).

Achtergrond: Spraakkunst van Schiphol

Niet alleen de overheid maar ook specifieke semi-overheidsorganisaties spelen met taal. Soms gaat die over in public relations. Zo geeft Schiphol een krant uit onder de naam Schipholland. Met nieuws: het besluit over Schiphol is rond. Lees delen van de komische tekst van Jan Kuitenbrouwer uit HP/De Tijd 24 okt. 1997) hierover. 'Het kon niet uitblijven natuurlijk. De vraag was vooral: welke vorm zal het offensief aannemen? Zelf had ik eigenlijk meer iets in de richting van een fijn gesponsorde glossy gedacht. En een website natuurlijk. Of iets in een populair televisieprogramma, de 5-uurs Show bijvoorbeeld, waar je gewoon zendtijd kunt kopen. Een vast rubriekje waar je naast dat human interest-erotie-lijntje toch nog net even iets van je boodschap kwijt kunt. 'De Aankomst Van De Dag' of zo. Een passagier die aankomt, een familielid dat staat te wachten, en die volg je dan tot het moment dat ze elkaar in de armen vallen. Ideetje?

Ja kijk, als ze er echt budget voor willen vrijmaken, zouden ze toch kunnen gaan denken aan een dramaserie, want dat is natuurlijk het propagandavehikel van het moment. Zoiets als Combat, die serie van John de Mol voor de landmacht. Maar dan dus over Schiphol. Drugsmokkel, mensensmokkel, wapenhandel, illegalen, verstekelingen, ontroerende herenigingen van doodgevaande familieleden, terrorisme, zo'n luchthaven biedt mogelijkheden genoeg. Incheckbalie West, zou dat iets zijn, qua titel? Kaagbaan vijf? Hee, ik heb het. Die serie moet natuurlijk gewoon Mainport heten. Met veel sexy KLM'ers ook graag, die bij een colaatje hun problemen uitpraten in het Runway Café, of zoiets. (..).

Er staat ons nog heel wat te wachten, maar vooralsnog heeft het PR-offensief van de BV Schiphol de vorm aangenomen van een krantje. Schipholland heet het, en de 500.000 huishoudens die binnen Schiphols "geluidscontour" vallen, krijgen het in de bus. Geluidscontour is Schiphols voor "lawaaigebied". Die geluidscontour zal binnenkort overigens worden "geherprofileerd", wat Schiphols is voor "uitgebreid". Schipholland moet de in- en omwonenden van die contour helpen daar begrip voor op te brengen en, in ruimere zin, het imago van de nationale luchthaven versterken. De kunst van het maken van zo'n blad is natuurlijk om de boodschap (Schiphol= oké, meer Schiphol=meer oké) er niet letterlijk in te hameren, maar langs een omweg, leuk verpakt. Via een artikel over de Olympiade voor Transplantatieorgaandragers bijvoorbeeld, de World Transplant Games (u denkt dat ik nog zit te fantaseren, maar met mijn 499.999 contourgenoten weten wel beter), die natuurlijk nooit hadden kunnen bestaan als er geen vliegtuigen en luchthavens waren om transplantatieorganen snel te vervoeren en vers op hun plaats van bestemming te krijgen.

En laten we vooral niet denken dat in zo'n krantje geen plaats is voor kritiek op onze Mainport. "Wij zullen het Schiphol zo lastig mogelijk maken" luidt de kop boven een gesprekje met de burgemeester van Sassenheim, die zich vervolgens ontpopt als een hartstochtelijk voorstander van de nieuwe luchthaven-in-zee. Niet dat Schiphol nog echt steun voor dat plan nodig heeft. "Strandgangers zullen nauwelijks hinder ondervinden van vliegtuiggeluid als rond 2012 de nieuwe luchthaven in de Noordzeetien kilometer uit de kust tussen Noordwijk en Zandvoort-klaar is", meldt het blad. Niks "zullen", "zouden", "mogelijk" of "eventueel"- want we zijn in Schiphol-land, waar het besluit over die offshore dependance al helemaal rond is!

Het is de truc die de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders ook al graag hanteerde. Toen Zuidelijk Flevoland een jaar of vijftien geleden klaar was en die dienst qualitate qua dus als het ware overbodig was geworden, begon men drukwerk te verspreiden waarop ook de Markerwaard als polder was ingetekend, met een bijschrift in de trant van: 'gereed in 2002'. (..)

Andere regel van de Schipholse spraakkunst: mocht het onverhoopt toch over ongemak en overlast gaan, kies er dan zo huiselijk, alledaags en knus mogelijke termen voor. Zodat het dichterbij komt, kleiner wordt, en zijn dreiging verliest. Het mooist is natuurlijk als je er iets gezelligs van weet te maken. Zo zal straks aan het strand "niet vaker dan één keer per uur lawaai van meer dan 65 decibel te horen zijn". Volgens Schipholland moeten we daarbij denken aan "het geluid van een lopende kraan", of aan "het geroezemoes in de kantine".
Hè, gezellig, zo'n Mainport. (..).

31 Directe communicatie tussen overheid en individuele burgers

De directe communicatie tussen overheid en individuele burgers is veelvuldig. Denk aan aangiften voor de geboorte van een kind, het aanvragen van een paspoort en een

uitkering. Dit terrein is sterk in beweging door de opmars van informatie- en communicatietechnologie.

We geven een voorbeeld van een onderzoeksthema op dit gebied.

Gesprekken tussen ambtenaren en 'cliënten'

Betekenisprocessen worden situationeel en interactief bepaald. Daarom zijn bepaalde onderzoekers geïnteresseerd in de analyse van tweegesprekken. Een voorbeeld hiervan is de analyse van de 'politiek van de spreekkamer' (Vermeulen, 1996). Wie in de traditie van het werk van Lipsky geïnteresseerd is in de uitvoering van beleid door frontlijnamttenaren komt ook uit bij tweegesprekken. Denk ook heel concreet aan het werk van de Immigratie- en NaturalisatieDienst (IND). Deze dienst voert gesprekken met asielzoekers, die voor de laatsten heel belangrijk zijn. Hoe 'framen' de betrokkenen het gesprek? Begrijpen ze elkaar of praten ze langs elkaar heen?

Literatuur

- Vermeulen, J., De politiek van de spreekkamer - Een pragmatische taalanalyse van een gesprek tussen een ambtenaar van de sociale dienst en zijn cliënten, in: Gastelaars, M. en G. Hagelstein (red.), Management of meaning, , ISOR, Utrecht, 1996, pp. 35-53.

31 Narratieve analyse

De narratieve bestuurskunde richt zich op verhalen, grote en kleine verhalen, verhalen van bestuurders en ambtenaren. Het verhaal staat centraal. Waarom een verhaal de moeite waard is, staat voor deze wetenschappers vast. Vrij naar Voltaire: een verhaal verduidelijkt meer dan een analyse. Een verhaal kan omstandigheden verduidelijken en de rol van toeval een plaats geven. Bij conventionele andere analyses vallen die verhalen meestal weg, worden ze weggesneden. De antropoloog Anton Blok laat zich in die zin uit (Elsevier, 8 dec. 2001).

Een voorbeeld van een narratief (op verhalen) gerichte analyticus is Mark van Twist, die vernieuwingspogingen van de Nederlandse overheid bestudeerde. Hij stelde dat het bij door teksten begeleide veranderingsprocessen vooral om *verbale* vernieuwingen ging. Michel van Eeten analyseerde de discussie over wel of geen dijkverzwaring in het Gelderse Rivierengebied. Hij kwam tot het inzicht dat er een uitgewerkt alternatief was en een tweede verhaal: de kritiek. De kritiek was niet volledig uitgewerkt en daarom is te spreken van onbalans ('narratieve onbalans'), die bestuurders nog onzekerder maakt bij hun keuzeprocessen dan ze al zijn. De onbalans moet doorbroken worden door de critici een alternatief te laten uitwerken. De impasse wordt machiavellistisch, zo lijkt het, doorbroken door paradoxaal de kritiek te versterken in een uitbouw tot alternatief. De impasse wordt doorbroken als de alternatieven zo structureel vergelijkbaar worden.

Zowel Van Twist als Van Eeten zijn praktisch bezig. Ze bleken in het verleden verre van vies van opdrachtresearch. Ze laten zien dat de narratieve benadering de verbeeldingskracht kan prikkelen en zo dienstig is voor bestuurders in de praktijk van het openbaar bestuur. Beide staan bekend als goede schrijvers die raak kunnen

typeren. De narrative policy analysis zien we als een intrigerende aanpak die diensten kan bewijzen in bepaalde contexten.

In het openbaar bestuur komen volop vertellingen voor. De *beleidsanalisten* die zich bezig houden met *narrative policy analysis* hebben hiervoor bijzondere belangstelling. Zij menen dat met het ontwikkelen, reconstrueren en beoordelen van verhalen meer bijdragen aan de wetenschapsonwikkeling te leveren zijn en meer verbeeldingskrachtige bijdragen aan maatschappelijk en politiek debat dan met kleurloze positivistische beschrijving, analyse en predictie.

Van Eeten, Van Twist en Kalders (1996: 170, 179, 180) halen breder uit. Zij zien het verhaal als hulpmiddel voor 'bestuurskundige betekenisverlening'. Deze drie auteurs nemen bestuurders waar die verhalen vertellen en zien bestuurskundigen als personen die daarover verhalen vertellen en dat wetenschap noemen. De bestuurskundige Frissen (1996) noemt in *'De virtuele staat'* zichzelf ook een verhalenverteller. Zowel Frissen als Van Twist (1994) kiezen bewust voor het verhaal als de presentatievorm voor de resultaten van wetenschappelijk onderzoek, wat in de praktijk neerkomt op het doel om boeiend te schrijven en te spelen met taal als vorm. Van Twist ziet de werkelijkheid als een palet aan verhalen waarbij teksten de analyse-eenheid zijn (zie ook Hupe, 1997: 45).

Emery Roe (1994) is in zijn *'Narrative policy analysis'* wat bescheider. Hij presenteert de resultaten van zijn onderzoek niet als verhaal maar als een verslag van casestudies. De auteurs stemmen allen overeen in de zin dat zij weinig moeten hebben van causale verklaringen en veel van interpretatie. De auteurs willen 'Verstehen'. De studies van Roe, Van Twist en Frissen passen dan ook in een hermeneutische traditie van wetenschapsbeoefening (Hupe, 1997: 45).

Indeling

We geven hier een beknopte verkenning van *narrative policy analysis*. Wat is een verhaal? Wat is narratieve analyse? Bij welk soort beleidsvraagstukken is een narratieve analyse een nuttig hulpmiddel? Is narratieve analyse nuttig bij procesmanagement? Welke uitgangspunten en begrippen worden gebruikt? Wat betekent narratieve sequentie? Wat is een narratieve onbalans? Welke opvatting over beleid gaat achter de narrative policy analysis schuil: beleid als een doel-middelcombinatie? Welke voordelen biedt de narratieve analyse en welke tekortkomingen ziet u? Wie zijn belangrijke auteurs op het gebied van de narrative policy analysis? Past narratieve beleidsanalyse binnen een postmoderne bestuurskunde?

Vraag

Kunt u verklaren waarom juist onderzoekers uit een technische universiteit met technische bestuurskunde als uit Delft (zoals Van Eeten) iets ophebben met een softe aanpak als die van narratieve beleidsanalyse?

Antwoord

Dat komt omdat de narratieve analyse posities in controverses bij grote technisch-complexe projecten verheldert en een uitweg biedt. Narratieve beleidsanalyse verheldert de structuur van tegenover elkaar staande beleidsalternatieven (beleidsverhalen) en stelt onbalans vast.

Wat is een verhaal?

Een spoorboekje is geen verhaal, een rijksambtenarenreglement evenmin, een rapport van de enquêtecommissie Bijlmerramp of naar de IRT-zaak daarentegen wel. Een verhaal bevat een *selectie van feiten, motieven en morele oordelen* en verbindt deze met elkaar in een *herkenbaar betekenisvol patroon*, wat wel *de plot* van het verhaal genoemd wordt. Zijn *gebeurtenissen* geplaatst in een verhaal, dan hebben ze een duidelijke plaats in de plot en 'een onvermijdelijke afloop'. Een verhaal is zo gezien in het openbaar bestuur nuttig: 'het verklaart, het rechtvaardigt en het mobiliseert'. Een toehoorder/lezer kan een situatie plaatsen en wordt opgeroepen tot een bepaalde gedragslijn (Wagenaar, 1997a: 3). Verhalen in het openbaar bestuur zijn volgens Emery Roe 'a moral basis of action'. Een voorbeeld: de commissie-Donner ontwikkelde in 2000-2001 een nieuw verhaal over de WAO.

Beleid in de narratieve traditie

Volgens het denken in termen van verhalen (dus vanuit narrative policy analysis), is beleid *niet* zozeer een proces van het kiezen van doelen en daarbij passende middelen die in een bepaalde periode en tijdsvolgorde worden ingezet, zoals Hoogerwerf ons voorhield. Beleid wordt *niet* primair gezien als een effectieve inzet van instrumenten. Beleid wordt juist in de narrative policy analysis gezien als een tekst met een in 'eerste instantie dubbelzinnige betekenis die nader uitleg behoeft' (Wagenaar, 1997a: 3).

Een tekst moet volgens de narrative policy analyst bestudeerd worden. Waarom? Een beleidstekst bevat een beleidsprogramma dat *uitdrukking geeft*, al of niet verborgen, aan de waarden en aspiraties van maatschappelijke groepen die *belang* hebben bij het desbetreffend beleid. Wie een exegese pleegt van een beleid moet dat beleid dus plaatsen in de *maatschappelijke en culturele context* (Yanow, 1996a).

Het WAO-beleid uit de jaren tachtig en negentig zou geduid kunnen worden als een deal tussen werkgevers en werknemers om bij werkloosheid de rekening door te sturen naar de rijksoverheid. Keuringsartsen verklaarden werknemers arbeidsongeschikt op het moment dat een reorganisatie van een onderneming aan de orde is, en daarmee is inkomen voor ontslagen werknemers gegarandeerd.

Verhalen in de bestuurskunde

De recente belangstelling in de bestuurskunde voor verhalen kan geduid worden in de context van *interpretatieve en symbolische benaderingen*, aldus Hendrik Wagenaar (1997a: 3). Verhalen kunnen worden gezien – aldus Wagenaar (1997a: 3) als een subgenre in de interpretatieve bestuurskunde, naast de analyse van een geschreven tekst (hoe stel ik een nota op? – zie Hoppe/ Jeliaskova) of de argumentatie-analyse (zie Van Eemeren;

Pröpper). De interpretatieve benadering geldt als een reactie op het cijfer-fetisjisme van het positivisme.

De verbinding tussen narratieve analyse en beleidsanalyse is gelegd door E. Roe in zijn boek *'Narrative policy analysis: theory and practice'* (Duke UP, Durham, 1994). In het spoor van Roe bevinden zich auteurs als Tineke Abma, Saskia Kensen, Mark van Twist, Michel van Eeten en Willemeijn Dicke. Het tijdschrift *Beleid en Maatschappij* wijdde in 1997 een themanummer aan dit onderwerp.

Narratieve analyse impliceert de analyse van grote verhalen, kleine verhalen en beleidsverhalen rond thema's maar denk niet dat deze 'approach' volledig onomstreden is. Er is ook kritiek. Narrative policy analysis wordt in de sfeer van postmoderne bestuurskunde getrokken. Bij auteurs als Paul Frissen, die zich met *'De virtuele staat – Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal'* plaatst in de postmoderne bestuurskunde, bestaat veel oog voor maatschappelijke en bestuurlijke fragmentatie en het scheppen van variëteit als wenselijke, creativiteit bevorderende bestuursstrategie. Maar moet er niet gewoon bij meerderheid besloten worden om juist bepaalde beleidsrichtingen af te sluiten en variëteit te verminderen, zo vragen sommigen zich af?

Enkele uitgangspunten en begrippen in de narratieve beleidsanalyse

Narratieve beleidsanalyse brengt een aantal uitgangspunten en begrippen met zich.

- Analisten in de traditie van de narratieve beleidsanalyse concentreren zich op *taaluitingen*. Ze gaan ervan uit dat er verschillen en overeenkomsten zijn in taaluitingen rond thema's.
- Verondersteld wordt dat mensen ondanks overeenkomsten situaties verschillend interpreteren en dat er sprake is van *botsende referentiekaders*. In de narratieve beleidsanalyse gaat de interesse uit naar constructies die het individuele niveau overstijgen.
- De werkelijkheid zien deze beleidsanalisten als de uitkomst van een *sociaal constructieproces*. Het sociaal-constructivisme wordt in de narrative policy analysis omarmd. Een probleem is niet zo maar een objectief gegeven maar is een intersubjectief gegeven *als* een categorie of groep mensen het een probleem vindt en het op een bepaalde manier *ziet*. Probleemdefinities zijn dus iets wat de narratieve analyticus boeit. Dus ook *framing* (zie Rein & Schön). Armoede is een voorbeeld van een sociaal constructieproces. Armoede is wat burgers als armoede beschouwen. Dat is cultureel verschillend (zie Wildavsky, Thompson, Ellis). Windmolens zijn een probleem als men meent dat ze veel geluid veroorzaken, de horizon bevuilden en op bepaalde plaatsen geplaatst veel zeldzame vogels verjagen. Windmolens zijn wellicht geen probleem als je meent dat ze groene stroom produceren.
- Er is vrijwel altijd rond een beleidsvraagstuk in het openbaar bestuur *een dominante taaluiting*, een overheersende sociale constructie, waarin de probleemoplossingsrichting is gevangen. 'Zo is dat en zo doen we dat', zeggen mensen die dit weten. Een dominante taaluiting of constructie is *historisch* gegroeid. 'De voorhanden en cultureel overgedragen talen en verhalen beschrijven niet alleen

maar structureren ons begrip van de werkelijkheid' (Abma, 2001: 69). In de probleemperceptie en – definitie zit de oplossingsrichting meestal grotendeels opgesloten. Omdat de werkelijkheid een uitkomst is van een sociaal-constructieproces, gaat de interesse bij auteurs uit de narrative policy analysis uit naar het begrijpen van de stolling en dynamiek in een sociale constructie.

- In politieke processen komt volop verhalenconstructie voor, waarbij sommige verhalen een gezaghebbend karakter krijgen en de beleidspraktijk gaan *domineren*. Van Twist heeft dit geïllustreerd rond bestuurlijke vernieuwing.
- Een dominante taaluiting, een constructie, wordt in de politiek-democratische sfeer wel een *discourscoalitie* genoemd (Hajer). Anderen gebruiken hiervoor andere woorden, zoals een dominant frame.
- Vanuit de narratieve analyse kan materiaal aangereikt worden ten behoeve van *het scheppen van diversiteit van gezichtspunten* (Kensen, 1995) en het toewerken naar reframing (Rein & Schön).
- Er bestaat een narratieve infrastructuur. Dat is een basis die een verbinding geeft tussen het sociale en het narratieve. Een narratieve infrastructuur impliceert dat beleidsactoren actief betekenis geven aan hun werkelijkheid. Gebeurtenissen worden geduid en onthuld. Actoren reageren op alledaagse gebeurtenissen en ontwikkelen daarvoor conventies en andere oplossingen in de lokale situatie. Daarbij is niet uitgesloten dat er onderhandeld wordt om een bepaalde betekenis er door gedrukt te krijgen. Deuten en Rip (2000: 74) komen met het begrip narratieve infrastructuur: 'Narrative infrastructure is het 'evolving aggregation of actors/ narratives in their material and social settings that enables and constraints the possible stories, actions and interactions by actors. It can be seen as the "rails" along which multi-actor and multi-level processes gain trust and direction. When a narrative infrastructure evolves out of the stories, actions and interactions of the actors involved, actors become characters that cannot easily change their identity and rol by their own initiative'.

In het proces van discussie rond taaluitingen, tussen verhalenconstructies, worden bepaalde woorden in een bepaald verband gebruikt.

Praktijken in verhalen

Auteurs en onderzoekers die zich tot de *narrative policy analysis* bekennen, hebben belangstelling voor wat ze noemen 'een praktijk' of 'praktijken' en 'een verhaal' of 'verhalen'.

In de werkelijkheid komen veel praktijken voor zoals het schrijven van een beleidsnota, het door een parlement loodsen van een wetsontwerp, het aanbesteden van een bouwproject of een onderzoek, het keuren van arbeids(on)geschikten, het toekennen van een uitkering,. Praktijken zijn dus veelsoortig. Toch hebben praktijk kenmerken gemeenschappelijk die het de moeite waard maken ze te bestuderen. Welke? Er is onzekerheid in relatie tot een kenniscomponent. Is er wel genoeg informatie? Is de informatie betrouwbaar? Er is bovendien een zekere openheid in een situatie. Met een nota kan het nog alle kanten op. Praktijken zijn voorts concreet, vol details en ze hebben te maken met morele oordelen. Is het verantwoord om iemand arbeidsongeschikt te verklaren, met het oog op de regels, de verstrekte

informatie en de eis van gelijke behandeling? Er moet vaak een keuze worden gemaakt, een knoop worden doorgemaakt in termen van een oplossing (wel/ geen uitkering; wel/ geen nota, enz.). Er moet geschipperd worden tussen tegengestelde eisen. Bijvoorbeeld: is een geval uniek of lijkt het op een ander? Praktijksituaties zijn verder gesitueerd in een bredere context van regelgeving, traditie en socialisatie (zo doen wij dat!). In een boek als 'Uitvoering van overheidsbeleid' (Korsten en Derksen, 1986) zijn voorbeelden te vinden van praktijken, zoals die van de woningtoewijzing, het verlenen en handhaven van bouwvergunningen, het verstrekken van uitkeringen. Degenen die zich bezig houden met het werk van frontlijambtenaren in de *street-level bureaucracy* (Lipsky) leveren veel voorbeelden van praktijken. Uit de voorbeelden blijkt dat praktijken handelingsgericht zijn, moreel geladen. Over die handelingspraktijken worden verhalen verteld.

Wat is een omschrijving van 'praktijk'? Een praktijk verschaft een beeld van de manier waarop mensen op een gestructureerde en betekenisvolle manier omgaan met 'opgaven, uitdagingen en risico's die zij in hun leven tegenkomen'. Zo zegt Wagenaar (2001: 321) het ongeveer.

Wat is een verhaal? We schreven al: 'Een verhaal bevat een *selectie van feiten, motieven en morele oordelen* en verbindt deze met elkaar in een *herkenbaar betekenisvol patroon*, wat wel *de plot* van het verhaal genoemd wordt'. We vullen dit nu aan. Een verhaal is een verslag of weergave van iets dat een mens heeft meegemaakt en dat 'georganiseerd is rondom een plot'. Een verteller draagt zo een gezichtspunt uit (Wagenaar, 2001: 321). Over handelingspraktijken worden verhalen verteld. Verhalen bevatten 'niet alleen een weergave van de handelingen van actoren', maar hebben 'een sterk generatieve dimensie' (Wagenaar, 2001: 321). Door het vertellen van verhalen begrijpen en legitimeren actoren niet alleen hun handelingen maar ook de situaties die aanleiding geven tot hun handelingen. Elementen uit de *context* worden daartoe *geïntegreerd* in het verhaal (Wagenaar, 2001: 326). Het begrijpen van een verhaal impliceert een 'interactie tussen text en context' zoals het heet (2001: 326).

Praktijken en verhalen hangen dus zo gezien samen. Ze kunnen niet los van elkaar gezien worden. Verhalen hebben functies. Functies verwijzen naar het werk 'dat verhalen voor ons verrichten als we in praktijksituaties een verhaal vertellen'. Het voortdurend vertellen van verhalen heeft in een organisatie een grote betekenis. Het is een manier om rond te komen met wat je doet. In verhalen aan elkaar wordt geduïd op wat op actoren afkomt en wat ze doen moeten en waarover ze moeten beslissen. Daarbij geldt dat verhalen dynamisch zijn. Het is niet zo dat verhalen voortdurend gelijk zijn. Verhalen worden dynamisch. Ze veranderen. En het begrijpen ervan verandert.

Actoren zijn niet aan een praktijk overgeleverd. Het begrip 'praktijk' impliceert dat 'actoren op actieve wijze vormgeven aan hun omgeving en er betekenis aan verlenen in een reflexieve, dialectische relatie tussen kennis, situatie en actor. Het medium waarlangs deze wederkerige, constructivistische interactie zich voltrekt bestaat uit verhalen' (Wagenaar, 2001: 321).

Verhalen vormen een genre dat een aantal toepassings- en expressievormen kent, zoals mythen, fabels, een tragedie, sprookje, satire, epiek, komedie. Verhalen kunnen geschreven of mondeling worden verteld. Het rapport van een parlementaire enquêtecommissie over de Bijlmerramp is een verhaal. Het Rijksverkeersreglement geldt niet als een verhaal (Wagenaar, 2001: 327).

Kenmerken van een verhaal

Een verslag is pas een verhaal *als het voldoet aan een aantal structuurkenmerken*. Een verhaal is een relaas dat een geheel vormt. Er moet doelbewust een begin en een einde zijn aangebracht. Het kan gaan om een startopgave aan het begin via een uitwerking van gebeurtenissen naar een oplossing of afloop. 'De eenheid en samenhang die ontstaat door' een 'formele groepering van structurelementen is wat in de verteltheorie *de plot* van het verhaal wordt genoemd' (Wagenaar, 2001: 327). Kan een verslag van een bijstandsambtenaar aangemerkt worden als een verhaal? Als sprake is van 'voldoen aan structuurkenmerken'.

Het voordeel van narrative policy analysis

We noemen enkele voordelen.

- De verhaalvorm is geschikt om er alledaagse maar tegelijk complexe want voor betrokkenen onvoorspelbare, onoverzichtelijke, onsamenhangende situaties en processen mee te beschrijven (Wagenaar, 2001: 328). Heel vaak zijn het betwistbare bestuurlijke situaties, die doortrokken zijn van morele vragen. Moet Gumus het land worden uitgezet?
- De verhaalvorm is voorts bij uitstek geschikt om 'er dynamische situaties mee te beschrijven, situaties die volop in ontwikkeling zijn', aldus Wagenaar (2001: 328).
- Een ander voordeel is dat door middel van een verhaal gebeurtenissen beschreven kunnen worden waarvan de samenhang op het eerste gezicht niet duidelijk is of zelfs voor de hand ligt, maar die juist om die reden verklaring behoeven. Een verhaal zou bijvoorbeeld naar voren kunnen brengen dat de operatiekamer van een ziekenhuis 5 dagen in een maand leeg lag terwijl de wachtlijsten voor operaties van soort x, y en z, waarvoor de operatiekamer nodig is, lang is en nog groeit. Rara, hoe kan het dat de operatiekamer niet beschikbaar is? Een misstand?

Het werken met verhalen roept ook vragen op. Verhalen kunnen de werkelijkheid betekenisvol en coherenter voorstellen dan de werkelijkheid echt was. Een verhaal is niet zelden een kunstgreep om door middel van een begin, een midden en een einde lijn te brengen in iets dat zich 'wild' en ongeordend voordoet. Een verhaal is daarmee geen bedrog. Maar een ambtenaar die een verhaal vertelt over een specifiek type uitkeringsgerechtigde heeft in de communicatie niet veel andere mogelijkheden dan het vertellen van een verhaal. Met een verhaal brengt een verteller bedoelingen naar buiten. 'Plot representeert intentie' (Wagenaar, 2001: 330). De werkelijkheid is een reconstructie tot een verhaal. Is een verhaal dan interpretatie? Een verhaal is

meer. Een verhaal is in de narrative policy analysis gericht op handelen. 'Verhalen zijn handelingsgericht' (Wagenaar, 2001: 330).

Enkele stellingen over narrative policy analysis

Stelling: Verhalen van bestuurders en ambtenaren informeren lezers over 'the facts that matter'.

Deze stelling wordt door Forrester (2000) in 'The deliberative practioner' onderschreven. Deze verhalen gaan over waarover we ons zorgen moeten maken en op welke kwesties actoren in het openbaar bestuur moeten inspelen (zie ook Abma, 2001, nr. 2: 81). Een goede roman gaat vaak over een essentie van het leven en een verhaal prikkelt de verbeelding.

Stelling: In de narrative benadering wordt aansluiting gezocht bij het sociaal-constructivisme, wat betekent dat actores interacteren en tot gedeelde beeldvorming kunnen komen of iets een probleem is en hoe het gezien wordt.

Deze stelling is juist. Ze sluit aan op het denken van Wagenaar (209001: 321).

Stelling: Het denken in termen van praktijken, zoals dat in de narrative policy analysis voorkomt, impliceert dat er affiniteit bestaat met het denken in termen van beledisnetwerken en instituties.

Deze stelling is juist volgens Wagenaar (2001: 321).

Toelichting: Beleidshandelen dat in praktijken wordt vastgesteld 'is gelokaliseerd in bredere omgevingsstructuren, alsmede dat deze het handelen van beleidsactoren onvermijdelijk beïnvloeden' wat verwijst naar institutionele kaders (2001: 321). Van een eenvoudige determinatie van actor door institutie is geen sprake maar institutionele kenmerken kunnen door 'een handelende actor wel worden toegesneden op een concrete beleidssituatie waarvoor deze zich geplaatst ziet'. De praktijkbenadering van de narrative policy analysis heeft met het netwerkdenken gemeen dat praktijken worden gezien als een product van historisch gegroeide gemeenschappen en interacties tussen gemeenschappen (2001: 322).

Waarvoor is de narratieve analyse een hulpmiddel?

Narratieve analyse is geschikt voor meerdere doeleinden. Dergelijke analyses kunnen nut bewijzen voor een onderzoeker in een academische wereld maar evenzeer in de praktijk, hoewel we van dit laatste nog niet veel voorbeelden zien.

1. De narratieve analyse is geschikt om *controverses* in een debat te analyseren (zie: Van Eeten). Aan de hand van 'kleine' verhalen en beleidsverhalen is het mogelijk om *te reconstrueren* wat de *kern* van een beschouwingswijze is, een perspectief op een beleidsvraagstuk. Welke beschouwingswijzen zijn er in de kern, waarin stemmen ze overeen en waarin verschillen ze? Vervolgens is te bezien of twee of drie tegenover elkaar staande verhalen uitgewerkt zijn tot een redelijk alternatief of stranden in ene 'kritiek' (Roe, 1994; Kensen & Bogason, 1999; Abma, 2001: 73).

2. Deze analyse kan praktisch zijn om na te gaan *welke coalitie* er schuil gaat achter een verhaal en of een coalitie rondom een dominant verhaal (Hajer) uit te breiden is. De narratieve analyse kan dus van betekenis zijn in een politieke democratie, gericht op *meerderheidsvorming*. Derhalve hebben ook auteurs interesse in dit onderwerp die zich bezig houden met *debat*, met '*deliberative democracy*'.
3. Voor *strategische denkers* is een strategisch managementproces een kwestie van ontwikkeling en confrontatie van verhalen.
4. Voor *managers* op het gebied van infrastructuur kan een narratieve analyse van verzet uitdagend zijn en een middel om te zien waar de kernbezwaren zitten en of ze te overwinnen zijn. Abma (2001: 28) gebruikt het woord 'fixatie'.
5. We kunnen ook kijken vanuit het perspectief van *netwerkmanagement*. Grote projecten kenmerken zich door de aanwezigheid van veel actoren die elk voor zich niet de bevoegdheid en middelen hebben om hun wil door te zetten en ook een zeker kennistekort hebben. Daarom moet 'partijen' die afhankelijk van elkaar zijn bij elkaar gebracht worden. Vanuit een procesmanagementperspectief kan een procesarchitect proberen te zorgen voor voortgang (De Bruijn e.a.). Daartoe gelegitimeerd kan hij 'actoren', met een ander belang, andere kennis en andere kijk, vragen toe te treden tot een beraad. Zo schep je 'meer andersheid' in een discussie (Kensen, 1995). Daardoor is het mogelijk om het denken binnen de gangbare elite in beweging te krijgen. Narratieve verhalen zijn in beginsel een *analysemiddel om variëteit te scheppen*.

Voorbeelden van narratieve beleidsanalyse

Enkele voorbeelden van narratieve analyse zijn te geven (Abma; Van Eeten).

- Michel van Eeten (1997) maakt gebruik van het concept 'verhaal' bij de gedetailleerde analyse van *de controverse rond de dijkversterking in het Gelderse rivierengebied*. Hij komt tot de conclusie dat er veel overeenkomst bestaat in de wijze waarop partijen, in een ongeveer 25 jaar durende beleidsimpasse, hun posities formuleren en de structuur van sprookjes. Van Eeten ziet die overeenkomst vooral in de *moraliserende impuls* in de beleidsposities van de tegenover elkaar staande partijen. De narratieve structuur die beide posities kenmerkt, heeft twee gevolgen: ten eerste versluiert ze de technische en bestuurlijke zwakten van de eigen positie en ten tweede is sprake van het volledig negeren van de merites van de positie van de tegenpartij. Verkettering leidt tot het toeschrijven van slechte en kortzichtige intenties bij de andere partij. Tot zover Van Eeten. Zijn analyse heeft praktische betekenis. Wie een controverse wil doorbreken, moet in een verhaal de verkettering overstijgen. Daarvoor moet aan *procesmanagement* gedaan worden.
- Tineke Abma (1997) beschrijft hoe verhalen '*functioneren in een psychiatrisch ziekenhuis*'. De relatie tussen macht, verhaal en professionele praktijk blijkt subtiel. Zij tekent verhalen op van patiënten en therapeuten. Abma gaat evenals Van Eeten af op

een confrontatie van verhalen, namelijk die van patiënten en van therapeuten. De situering van de therapeutenverhalen in de organisatorische routines van de inrichting bestendigt de professionele hegemonie van de therapeuten keer op keer, zo vat Wagenaar (1997a: 5) samen.

- Narratieve analyses zijn ook gepleegd over de toekomst van de Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur. Abma: 'Recentelijk wordt er in Nederland op ruime schaal geëxperimenteerd met interactieve beleidsprocessen, waaronder dialogen over grote infrastructurele projecten. Een van de veronderstellingen is dat door het bewust betrekken van andere actoren dan de overheid draagvlak ontstaat en creatieve oplossingen worden ontwikkeld. Niet zelden blijkt echter dat bestaande beleidsopties en controverses in tact blijven. Een analyse van de "narratieve infrastructuur" die richting geeft aan het handelen van actoren, kan inzichtelijk maken welke verhalen waarom dominant zijn en blijven. Ervan uitgaande dat "narratieve fixaties" niet een gebrek aan consensus maar een tekort aan variatie impliceren, zijn interventies gericht op het introduceren van "andersheid". Dit diagnostisch en methodisch instrumentarium wordt (in het artikel over de Schiphol-casus) geïllustreerd aan de hand van een extreme, en daarom leerzame case: het betreft de dialoog over de toekomst van de Nederlandse Luchtvaart Infrastructuur, in de volksmond wel bekend als de Schiphol - discussie. Aan de hand van de bevindingen uit een responsieve evaluatie wordt verduidelijkt hoe een fixatie tussen twee partijen, gevestigd en bevestigd door twee concurrerende verhalen, kan worden gedynamiseerd en welke effecten dat heeft gehad in de ogen van de deelnemers' (Abma, 2001: 28).

De discussie over de toekomst van Schiphol had een sterk ambigu karakter, stelt Abma (2001). 'Veel probleemdefinities bestaan naast elkaar. Aandachtspunten en posities in de losjes gekoppelde discussies zijn echter gereduceerd tot twee verhalen. In de reconstructie van deze verhalen hebben we gekeken naar de wijze waarop de argumenten worden verbonden tot een consistent verhaal door middel van een plot' (Abma, 2001: 71). Abma komt tot de vaststelling van twee concurrerende verhalen: '*Nederland als kennisland*' en '*Nederland als distributieland*'. De visie '*Nederland als distributieland*' impliceert dat de transportsector voor economische groei zorgt en daarin speelt Schiphol een cruciale rol. 'Gegeven de internationale competitie dient de mainportfunctie versterkt te worden. Zonder die uitbreiding komt de economische groei en werkgelegenheid in gevaar' (..) Economische groei en werkgelegenheid zijn kernwaarden in dit verhaal' (2001: 72).

In '*Nederland als kennisland*' vormen rust en ruimte belangrijke waarden. De verdedigers van dit verhaal verwerpen economische groei niet maar hechten belang aan het ontwikkelen 'van actievere, schone vormen van groei'. Voor hen is selectieve groei van belang. Vertellers uiten bedenkingen tegen een verhaal van Nederland als distributieland. Nederland kan zich internationaal alleen onderscheiden als kennisland, niet zozeer als distributieland.

In beide verhalen over de toekomst van Schiphol is sprake van afwegingen tussen economie en milieu. Abma is dat echter te eenvoudig. Ze meent dat de afweging

plaatsvindt in de context van een 'overkoepelde plotstructuur' die betekenis geeft aan op zichzelf losstaande feiten en argumenten.

Het verhaal van de groei van Schiphol was *het dominante* en meest gezaghebbende verhaal, met de *meeste voorstanders*. Zij verklaart dat uit het feit dat dit verhaal het beste aansloot bij een beleidstraditie 'gebaseerd op het argument dat grote infrastructurele projecten, zoals de Rotterdamse haven, resulteren in economische groei'. Dat is een argument dat dateert uit de tijd van de industrialisering maar de vraag is of het nog opgaat in een tijd van kennisintensieve economie, zo stelt Abma (2001: 72). De gezaghebbendheid had ook te maken met de gezaghebbende bron die het verhaal ontwikkelde: de commissie - Van der Zwan. De naam en faam van de commissie verschaften dit verhaal status. Het verhaal werd via lobby onder de aandacht van bestuurlijke sleutelfiguren gebracht. Het verhaal van uitbreiding van de luchtinfrastructuur had ook als voordeel dat het 'de nationale identiteit en trots van de Nederlanders als dijkenbouwers weerspiegelt en bevestigt' (2001: 73).

De verhalen zijn onderling te vergelijken en te beoordelen op punten als interne consistentie en overtuigingskracht, op de mogelijkheid om het verhaal samen te ballen tot een makkelijk communiceerbare boodschap. 'Nederland distributieland' wint het op die punten aldus Abma (2001: 73).

- Tenslotte een vierde voorbeeld, nu van Hendrik Wagenaar (1997b). Hij maakt gebruik van een *voorbeeld uit de bijstandspraktijk*. Hoe geven ambtenaren praktijksituaties weer? Dat doen ze verhalend (narratief). Er is sprake van structurele isomorfie tussen alledaagse praktijksituaties in de bijstandsverlening en verhalen. Verhalen bieden ambtenaren bepaalde aanwijzingen en dat draagt bij tot vermindering van onzekerheid over hoe te handelen.

We illustreren verderop de narratieve analyse aan de hand van de dissertatie van W. Dicke (2001).

Literatuur: enkele voorbeelden van narratieve analyse

- Abma, T., Machtige verhalen – Over de rol van verhalen ter continuering en verandering van de professionele praktijk in een psychiatrisch ziekenhuis, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997, nr. 1, pp. 21-32.
- Abma, T.A., Als op ontdekkingsreis een procesmanager, in: *Bestuurskunde*, maart 2001, nr. 2, pp. 81-90.
- Dicke, W., *Bridges & watersheds – A narrative analysis of watermanagement in England, Wales and the Netherlands*, Aksant, Amsterdam, 2001 (diss.).
- Eeten, M., van, De waarheid en autoriteit van beleidsficties in de controverse rond het Groene Hart, in: Abma, T. & R. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Amsterdam, 2001, pp. 375-382.
- Eeten, M. van, Sprookjes in rivierenland – Beleidsverhalen over wateroverlast en dijkversterking, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997, nr. 1, pp. 32-44.
- Wagenaar, H., *Beleid als fictie*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997b, pp. 7-19.

Beleids­theorie en verhalen analyseren: overeenkomst en verschil

Een debat is te analyseren door gebruik te maken van de beleids­theorie-benadering. Karel Martens bewijst dat in zijn dissertatie *'Debatteren over mobiliteit'*.

Is de beleids­theorie-optiek (Hoogerwerf, 1984) dan te vergelijken met de narrative policy analysis-optiek, want langs die weg worden toch ook debatten doorgelicht? Die vraag stellen is niet merkwaardig. Auteurs als Van Twist legden ook belangstelling aan de dag voor het denken in termen van beleids­theorie en framing. De overeenkomst tussen beide is dat zowel bij een beleids­theorie als een narrative analyse sprake is van reconstructie van beleids­posities, gebaseerd op tekst­analyse.

Een beleids­verhaal reconstrueren is evenwel niet helemaal hetzelfde als *een (praktische) beleids­theorie* reconstrueren, zoals die theorie wordt opgevat door auteurs als Hoogerwerf, Van de Graaf, Leeuw, Koppenjan, Fleurke, Pröpper. Een beleids­theorie van een beleids­programma is te omschrijven als *het geheel van veronderstellingen achter een concreet beleid*. Bij de beleids­theorie wordt de onderzoeker geacht de causale (oorzaak-gevolg), finale (doel-middel) en normatieve theorie in kaart te brengen.

Dat verschil in reconstructie komt omdat de denkers vanuit narrative policy analysis beleid niet als een doelboom (met een van doelstellingen en daarmee verbonden middelen) willen reconstrueren en veelal ook kijken naar een langere periode. Van Eeten bijvoorbeeld bekeek de dijkverzwaring in het rivierengebied over een periode van enkele decennia. *Ze reconstrueren ook met een ander doel. De beleids­theorie gerichte onderzoeker* wil hiaten in een ontwerp bloot leggen (wel een doel genoemd maar geen middel) of tegenspraak (bijvoorbeeld tussen doelstellingen) of aan de beleids­theorie vaak een kader voor beleidsevaluatie ontleen. *De narrative policy analyst* wil het denken over een thema tegenover elkaar plaatsen om te komen tot een strategisch beleid of om te zien waarom de discussie of controverse vast zit en hoe hieruit te komen. De beleids­theoriegerichte onderzoeker is meer cognitief gericht, de narrative policy analyst meer sociaal. Vergelijk de beschouwing van De Bruijn e.a. in *'Procesmanagement'*.

Narrative policy analysis: positief oordeel en kritiek

De *narrative policy analysis* heeft lofuitingen ontvangen maar ook kritiek. Positieve punten:

- Er is aandacht voor *taal als uiting* van en in het openbaar bestuur. Debatten worden gevoerd in taal over taal, en een bepaalde 'taal' in de vorm van een verhaal gaat politiek domineren. Zo een verhaal verklaart, rechtvaardigt en mobiliseert.
- De *mobiliserende werking van taaluitingen* is vaak genegeerd. Van Twist heeft daarvoor aandacht gevraagd. Waarom is de besluitvorming in een raad zo makkelijk als eenmaal een nieuw verhaal over een 'vernieuwing' tot uitgangspunt is genomen.
- *Waarden* worden niet uitgebannen maar juist in de analyse betrokken.
- In het kader van procesmanagement in een *netwerkcontext* bewijzen concepten uit de narrative policy analysis nadrukkelijk hun waarde. Denk aan een begrip als fixatie en het scheppen van variëteit.

Tot de kritiek op narrative policy analysis behoren de volgende punten.

- Het *talige* aspect van het openbaar bestuur zou *teveel* benadrukt worden. Deze interpretatieve stroming in de bestuurskunde reïficeert de taal tot een autonome, in zichzelf besloten wereld en verliest zo contact met de alledaagse werkelijkheid in het openbaar bestuur (Yanow, 1996; Wagenaar, 1997: 3).
- Er is kritiek op de *methodologische en M&T - kanten* van narratief geïnspireerd onderzoek (zie Dicke, 2001).
- De ordening van beleidsdebatten in discoursen vraagt creativiteit maar kan ook leiden tot *kunstmatige tegenstellingen*. Als sprake is van kunstmatigheid komt een tegenstelling geforceerd over en is de maatschappelijke of bestuurlijke benutting van narrative policy analysis gering.
- Narratieve analyses lopen het risico te verworden tot '*beweerkunde*' (Hupe, 1996; Akkerman en Torenvlied, 1997).
- Narrative policy analysis is wel geschikt om posities in een beleidsdebat te begrijpen maar niet geschikt om *langdurige processen van besluitvorming* te verklaren. Daarvoor kan beter gebruik gemaakt worden van een benadering van Kingdon (policy windows) en van Teisman (rondenmodel). Het getrek en geduw rond een concreet infrastructureel proces als de Rotterdamse spoortunnel-kwestie is door Teisman geanalyseerd.

Dijkverzwaring vanuit de narratieve bestuurskunde

Van Eeten over de narratieve onbalans

Van Eeten bevindt zich in de narratieve traditie. Deze Delftse wetenschapper promoveerde op '*Dialogues of the Deaf*'. Hij ging in 2000 enige tijd naar de grondlegger van de narrative policy analysis, Emery Roe, en publiceerde samen met hem een boek. Hier ga ik in op een analyse van hem van de dijkverzwaringdiscussie in het Gelderse rivierengebied.

Verhalen als brug tussen kennis en handelingsnoodzaak

De redenering begint als volgt. Zowel wetenschappers als bestuurders worden in de praktijk geconfronteerd met een discrepantie tussen gebrekkige kennis van een beleidsprobleem en de handelingsnoodzaak. Deze kloof is te overbruggen door *verhalen*, beweert Michel van Eeten (1997). Een verhaal biedt een actor een middel om de onzekerheid te reduceren, om er mee om te gaan. Neem de wateroverlast en de dijkverzwaring in het Gelderse Rivierengebied. Van Eeten heeft die discussie onderzocht. Hij kwam tot twee *dominante beleidsverhalen*.

Structuur van een verhaal: narratieve sequentie

Deze beleidsverhalen hebben een bepaalde structuur, die veel weg heeft van een sprookje, zo betoogt Van Eeten. Van Eeten haakt daarvoor aan bij Propp die vaststelde dat personages in sprookjes in elk verhaal anders zijn, 'maar dat telkens dezelfde rollen worden vervuld in het verhaal'. De karakters zijn niet van belang.

Uiteenlopende personages vervullen zelfde *rollen*. Propp zag er zeven, waaronder de

held, de vijand, de donor en de helper. Sprookjes kenmerken zich naast rollen ten tweede door iets anders: een *terugkerende plotstructuur*. Een verhaal kan wel verschillend beginnen ten opzichte van een ander verhaal maar actie ontstaat pas als onrecht of gebrek zich voordoet, volgens Propp.

Laten we kijken naar de rollen volgens Propp. De held van het verhaal lijdt onder het gebrek of onrecht, bijvoorbeeld aangedaan door een schurk. De rol van de held is op pad gaan om het gebrek of onrecht weg te werken, waarbij hij onderweg helpers en vijanden ontmoet. Ook komt de held een donor tegen. De donor test de held maar de held kan vijandig zijn op helpend 'gebied'. Is eenmaal de test goed afgelegd dan kan de held rekenen op een middel om het object van een zoektocht te bereiken, zo stelt Van Eeten (1997: 34) in zijn samenvatting van de bevindingen van Propp. Voor het vervolg van het sprookje is dan van betekenis wie het eerste ongeluk veroorzaakte. Is dat een vijand of niet? Is het een vijand dan gaat de held strijden met de vijand. De held wint dan. Is in de initiële situatie geen vijand aanwezig dan bestaat de strijd uit het pogen te voltooien van ene complexe taak. De held krijgt dan met veel ellende te maken. Is eenmaal dit ongemak genomen, dan keert de held huiswaarts, trouwt en klimt op de troon.

Tot zover deze benoemde aanduiding van actie en rollen. In sprookjes gebeurt nog meer maar volgens Van Eeten volgens sprookjes in de kern eenzelfde *narratieve sequentie*.

Dijkverzwaringsalternatief: ook narratieve sequentie

De structuur van de dijkverzwaring is in een schema gevangen. Het schema geeft enkele hoofdlijnen van de redenering in waterstaatstermen.

Schema: Twee dominante beleidsverhalen van de controverse rond de dijkverzwaring

Waterstaatsalternatief	Kritiek
Stap 1: Veiligheidsnorm (kans op dijkdoorbraak)	Kritiek op vaststelling veiligheidsnorm (inundatiestrategieën, verzekeren, rampenfonds, lagere veiligheidsnorm)
Stap 2: maatgevende waterafvoer (afvoer van water door de rivier met een overschrijdingskans gelijk aan de veiligheidsnorm)	Kritiek op operationalisering doorbraakrisico (ijsdammentheorie, ringdijken)
Stap 3: maatgevende hoogwaterstand (MHW) (levert vereist dijkhoogte per dijkvak)	Kritiek op verhoging dijken (bekkens, overlaten, verlagen zomerbed, afgraven uiterwaarden)
Stap 4: dijkontwerp (vereist profiel bij betreffende MHW)	Kritiek op dijkontwerp (uitgekiende ontwerpen, wegwerken achterstallig onderhoud)
Bron: Cie-Boertien, 1993	

De beide verhalen hebben een bepaalde structuur, zoals Van Eeten laat zien.

Uit het schema blijkt dat de kritiek een betrekkelijk *conventionele structuur* had, zoals Van Eeten zegt (1997: 40). De kritiek bleef namelijk dicht bij de 'opvolging van argumenten van het verhaal waartegen ze zich afzet. Alle onderdelen van het Dijkversterkingsverhaal werden aangevallen. Van de keuze van de veiligheidsnorm tot het dijkprofiel werd beargumenteerd dat er arbitraire keuzes aan ten grondslag lagen, dat de gevolgde redenering aanvechtbaar was of dat er zelfs fouten in zaten. Over de conclusies zou volop discussie mogelijk zijn. Zo werd de basis voor beleid uitgehold voor de 'grootschalige dijkversterking' (Van Eeten, 1997: 40).

Van Eeten: 'Vanuit de kritiek op de aannames en methoden van het Dijkversterkingsverhaal werd de noodzaak voor de grootschalige dijkversterkingsprojecten ondermijnd. De veiligheid zou op minder schadelijke wijze kunnen worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld een uitgebreidere inzet van uitgekende ontwerpen voor de nieuwe dijken zou kwaad kunnen voorkomen'. 'Verschillende factoren onderbraken echter deze verhaallijn en versterkten de status van kritiek.

De alternatieve maatregelen om veiligheid te realiseren, brachten veel aanhangers van de Dijkversterkingskritiek in een moeilijke positie. Sommigen van hen waren tegen dijkversterkingen waar en in welke vorm dan ook (...). Zij stelden dat sommige dijken weliswaar onveilig waren, maar dat de waterstaatsbureaucratie hiervoor verantwoordelijk was. Wanneer achterstallig onderhoud zou worden uitgevoerd, verviel volgens hen de reden voor de versterkingswerken.

Van Eeten: 'Anderen ondermijnden de noodzaak voor grootschalige dijkversterking, omdat waterpeilverlagende ingrepen die (gedeeltelijk) zouden doen vervallen. Het afgraven van de uiterwaarden en de "teruggave" hiervan aan de rivier zou zowel de natuurwaarden ten goede komen als de MHW verlagen. Dit voorstel bracht beschermers van cultuur en landschap in een dilemma omdat ze enerzijds tegen dijkversterking waren en anderzijds andere grootschalige kunstgrepen niet wilden ondersteunen. De door de eeuwen heen gegroeide cultuur moest voorrang krijgen boven "namaaknatuur" (1997: 40).

Van Eeten: 'Geen van de voorstellen die de dijkversterking als geheel zouden moeten vervangen verwierf voldoende steun en geloofwaardigheid. Als men uitging van de veiligheidsnorm zouden dijkversterkingen in zekere mate nodig blijven. Het breder toepassen van (de soms vage en "wonderolie-achtige" functie van) uitgekend ontwerpen werd uiteindelijk steeds naar voren geschoven als antwoord op de vraag "hoe het dan wel moest". Het dominante kenmerk van de dijkversterkingskritiek was de nadruk op het ondermijnen van het conventionele dijkversterkingsverhaal. Voor alternatieven, met name *uitgekend ontwerpen*, was er slechts matige of verdeelde steun' (1997: 40).

'Het resultaat was een *asymmetrische oppositie* tussen de structureel verschillende argumentaties: een compleet verhaal en zijn kritiek' (Van Eeten, 1997: 41). Dat heet

narratieve onbalans. Narratieve onbalans wil *niet* zeggen dat het Dijkversterkingsverhaal beter, logischer, meer in overeenstemming met de feiten was dan de kritiek. Het probleem was juist dat er geen regels waren om vast te stellen welk van beide alternatieven de betere argumentatie was, 'omdat zij van structuur verschilden' (Van Eeten, 1997: 41).

In een situatie van onzekerheid is een narratieve onbalans het recept voor een impasse. Een verhaal wordt onmogelijk gemaakt door kritiek die geen alternatief biedt voor het overnemen van het bekritiseerde verhaal.

Twee visies en toch een narratieve onbalans

In de loop der jaren ontwikkelden zich hier twee visies: een – wat heet - compleet verhaal om wateroverlast tot het verleden te laten behoren en een tweede verhaal, de kritiek hierop. De kritiek is een niet-compleet verhaal.

Een discussie die zo ontstaat wordt wel een *narratieve onbalans* genoemd: een compleet verhaal staat tegenover een niet-compleet verhaal (Roe, 1994: 58). Daarmee wil niet gezegd zijn dat het dijkversterkingsverhaal logischer, beter beredeneerd en meer in correspondentie is met de feiten dan de kritiek, zoals Van Eeten (1997) stelt. Een kernpunt is dat het ene verhaal van het ander verschilt *zonder dat regels bestaan op basis waarvan vergelijkbaarheid mogelijk is* en op grond waarvan vast te stellen is wat het betere verhaal is. De structuur van beide verhalen verschilt.

Onbalans leidt tot impasse

Als er een narratieve onbalans bestaat, is de kans op een *bestuurlijke impasse* groot (Roe, 1994). Immers, de onzekerheid bij bestuurders, ambtenaren en publiek wordt groter door asymmetrie in de argumentaties. Het (uitgewerkte) waterstaatsverhaal wordt door de kritiek (het andere verhaal) ondergraven en zo onhoudbaar en ongeloofwaardig, maar de kritiek leidt niet tot een uitgewerkt alternatief verhaal. Partijen hebben immers verschillende hulpbronnen en zijn niet even sterk op dezelfde bronnen. De aanhangers van de kritiek hebben niet veel meer dan data, besluitvormingsfora en gedeelde waarden. Ze moeten het van de eensgezindheid hebben. De waterstaatsaanhangers hebben meer budget. Ze kunnen makkelijk zalen huren en discussies op gang brengen. Wat moet dan gebeuren?

Regel 1: De narratieve onbalans moet verdwijnen (Van Eeten, 1997: 41).

In geval van een narratieve onbalans moet volgens grandfather Emery Roe (1994: 73) in zijn *'Narrative policy analysis'* de ongelijke toegang tot de hulpmiddelen de focus van de interventie zijn. De critici moet de kans worden geboden door aanreiking van middelen om een *volwaardig* alternatief te ontwikkelen. Op het eerste gezicht bemoeilijkt deze toelating voor kritiek, zelfs de versterking, de keuze. Immers, zo ontstaan er *twee plausibele verhalen* waartussen gekozen moet worden. Maar toch is dat een vergissing. De narratieve analyse toont dat een vraagstuk door verdere ontwikkeling van een op het eerste gezicht kritisch tegenalternatief de discussie juist hanteerbaarder wordt. De critici moeten nu de argumentaties uitwerken zodat *een vergelijking van structureel gelijke argumenten* kan plaatsvinden (Van Eeten, 1997: 41).

Het terugdringen van de onbalans leidt tot herintroductie van 'spelregels' betoogt Van Eeten. Niet langer is er een verlamming.

Hoe kun je meer doen aan het doorbreken van de onbalans?

Regel 2: Doe meer dan critici randvoorwaarden te laten stellen voor de ontwerpopdracht (Van Eeten, 1997: 42). Laat bijvoorbeeld belangengroepen die onderdeel zijn van de kritiek en een ontwerp maken of een co-design. Er moet immers vergelijkbaarheid ontstaan in de verhalen of 'frames'.

Literatuur over narratieve analyse van dijkverzwaring

- Commissie- Boertien, Toetsing uitgangspunten rivierdijkversterkingen: eindrapport en deelrapporten 1-4, Delft, 1993.
- Eeten, M. van, Sprookjes in rivierenland, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997, nr. 1.
- Korsten, A.F.A., e.a., *Grote projecten*, Samsom, Alphen, 1996.
- Propp, V., *Morphology of the folktale*, Austin, 1928/1968.
- Potman, H.P., *Besluitvorming over rivierdijken*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 4, nr. 8, pp. 343-352.
- Roe, E., *Narrative policy analysis: theory and practice*, Duke UP, Durham, 1994.
- Roe, E., *Applied narrative analysis: the tangency of literary criticism, social science and policy analysis*, in: *New Literary history*, 1992, pp. 555-581.

Het Groene Hart: Van Eeten

Beleidsdocumenten waarin het Groene Hart figureert, zijn door Van Eeten (2001) aan een narratieve analyse onderworpen. Voor ik daar op inga, eerst iets over de plek van het Groene Hart in de Vierde en Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

Groene Hart in de Vinex

Het Groene Hart behoort al lang tot de plandoctrine van de ruimtelijke ordening van Nederland. De oorsprong van de plaats van het Groene Hart in deze plandoctrine wordt vaak verteld. Het is min of meer een mythe geworden. Plesman, de oprichter van de KLM, vertelde hoe hij over Nederland vloog en in het westen een open ruimte zag.

De groeiende verstedelijking deed in planningkringen een *doemscenario* ontstaan van het volgebouwde land. De open ruimte in de Randstad zou een *steenwoestijn* kunnen worden. Het Groene Hart moest dit voorkomen. Het gebied moest *open* blijven en daarvoor waren *verregaande acties* nodig. *Ongebreidelde suburbanisatie* moest worden voorkomen.

Het concept kent dus een dreigend doemscenario als achtergrond. Het doemscenario vervult bovendien de functie dat het de bescherming van het randstedelijk middengebied decennialang *hoog op de politiek agenda* hield en houdt.

Het Groene Hart vervult ruimtelijk gezien de functie dat het de verstedelijking weghoudt en daarnaast biedt het recreatiemogelijkheden voor de randstelijke

burgers. Het Groene Hart is een kloppend hart dat de stedelijke gebieden levend en vitaal houdt (2001: 377).

Het concept Groene Hart is geen alleenstaand concept. Het concept is *gekoppeld* aan het concept Randstad Stedenring. Het Groene Hart is het gebied binnen de Stedenring. Binnen de ring is bouwen ongewenst. Buiten de ring heeft bouwen tot verkeersproblemen geleid. Volgens de Vinex moet op de ring gebouwd worden (beleid v.a. 1991). Om het Groene Hart te beschermen werd in de vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra een restrictief beleid ingesteld, dat een stedelijke ontwikkeling sterk beoogt in te perken. Dat geeft kritiek die uitliep op een controverse, waarover verderop meer. Eerst iets over de Vijfde Nota.

Groene Hart in Vijfde Nota

Het Groene Hart figureert sinds decennia in beleidsstukken van de minister van VROM. Minister Pronk van VROM heeft in nov. 2001 het Groene Hart een stukje kleiner gemaakt om de ruimtenood van de grote steden te lenigen. Tegelijk heeft hij met instemming van het hele kabinet, het tweede kabinet - Kok de hele Veluwe opgewaarderd tot Nationaal Landschap. Dat blijkt uit de nieuwste versie, deel 3, van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening die Jan Pronk eind november 2001 presenteerde. De eerste versie was begin 2001 gepresenteerd. Dat stuk bevat de uitgangspunten voor de ruimtelijke ordening tot 2030, de praktische uitvoering volgt later. Uit de laatste versie, deel 3, met bijbehorende kaarten blijkt dat het Groene Hart (het groene, weidegebied gelegen tussen Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht), dat al langer het beschermende predikaat Nationaal Landschap draagt, op drie plekken een klein beetje is verkleind. Het betreft de Bloemendaler Polder bij Huizen, de Zuidplaspolder bij Gouda en Rijnenburg ten westen van Utrecht. Het betreft in totaal 5.556 hectare, drie procent van het hele gebied. Hier mag in principe worden gebouwd.

Na de publicatie van de eerste versie met de rode en groene contouren en de zogenaamde balansgebieden was er veel kritiek op het ontbreken van regie. Het Rijk liet volgens deze critici, waaronder GroenLinks en Milieudefensie, de inrichting van Nederland en met name van de nog open ruimte teveel aan de lagere overheden over. Daardoor zou ruimtelijke ordening een rommeltje worden. De rode en groene contouren raakten overstreden. In de rode contouren zou mogen worden gebouwd. De beslissing daarover zou aan de lagere overheden worden overgelaten, met name aan gemeenten. In deel 3 van de Vijfde Nota van eind november 2001 zijn deze contouren weggelaten en vervangen door bundelingsgebieden. Deze bundelingsgebieden vallen samen met door het rijk aangewezen stedelijke netwerken. De rijksoverheid krijgt op twee momenten duidelijk de regie: bij het vaststellen van de bundelingsgebieden en bij het goedkeuren van de definitieve plannen met de rode contouren. Provincies en gemeenten moeten het eerst eens zien te worden over de vraag waar de rode contouren zullen liggen om verdere verstedelijking mogelijk te maken. De bedoeling is dat grofweg de helft van de noodzakelijke nieuwe bebouwing plaatsheeft binnen de rood omlijnde vlekken, wat in het algemeen al stedelijk gebied zal zijn. Voor de andere helft moet in het gehele

bundelingsgebied, waar ook dorpen en buurtschappen toegerekend worden, een plek worden gezocht. Volgens Milieudefensie zal dan de verstedelijking van het platteland toenemen.

Controverse over een beleidsfictie

We keren nu terug naar eind jaren negentig, het object van onderzoek van Van Eeten. Het Groene Hart was in de jaren negentig inzet van een *politieke controverse*. Het dominante kenmerk van het debat is 'de spanning tussen het fictionele karakter van het concept en de autoriteit die het desondanks blijft uitoefenen' (Van Eeten, 2001: 375). Het concept is aangevallen op het fictionele. Het concept zou onrealistisch zijn. Het Groene Hart *bestaat volgens tegenstanders helemaal niet* en moet dus ook niet gebruikt worden om beleidsvoornemens te onderbouwen. Opvallend is dat het concept Groene Hart *immuun is tegen deze kritiek*. Voorstanders van het Groene Hart erkennen het fictionele maar vinden tegelijk dat het concept geschikt is om beleid mee te onderbouwen. Dat leidt tot een impasse (2001: 375). Van Eeten ging na waarom zelfs bij een impasse wordt vastgehouden aan een problematisch concept als het Groene Hart, zelfs als het er sterk op lijkt dat het concept strijdig is met de feiten. Blijkbaar kan een *beleidsfictie 'waarheid en gezag' overdragen*.

Natuurlijk zijn concepten in de ruimtelijke ordening al decennia lang belangrijk. Dat is ook niet zo bijzonder. Ze zijn een goed middel gebleken om te overtuigen in onderhandelingen en minder een middel om dwang op te leggen. Nederland is meer en meer een onderhandelingshuishouding geworden, en dus passen concepten daarin om het gesprek op gang te brengen en houden. Een concept biedt de mogelijkheid voor een overheid om andere overheden *te overtuigen* dat bepaalde ontwikkelingen ongewenst zijn. Dat is niet uniek voor Nederland. Veel ruimtelijke-ordeningsnota's staan als decennia bol van beeldende taal door gebruik van metaforen in termen als gebundelde deconcentratie, de compacte stad, transportassen, bufferzones, verkeersinfarcten.

Kritiek op het beleidsfictionele van het concept: Groene Hart
Van Eeten vat de kritek samen.

Ten eerste zijn er sociale kosten en nadelen om het Groene Hart open te houden.

Ten tweede is er al sprake van urbanisatie. De 'urbanisatiesnelheid' zou zelfs binnen de ring groter zijn dan in de stedenring zelf. Kritici menen eind jaren negentig dat het beter is om die verstedelijking te kanaliseren dan vast te houden aan het restrictief beleid (wat in de vijfde Nota, deel 3 ook erkent is).

Literatuur

- Eeten, M.J.G. van, De waarheid en autoriteit van beleidsficties in de controverse rond het Groene Hart, in: Abma, T. en R. in 't Veld (red), Handboek beleidswetenschap, Boom, Meppel, 2001, pp. 375-382.
- Lingbeek, O., De macht van de metafoor – Een analyse van de planning voor het Groene Hart, Amsterdam, 1998 (diss.).

Watermanagement in drie landen: narratieve analyse van Dicke

De narratieve analyse van Dicke (2001) handelt over watermanagement.

Water wordt beheerd binnen natiestaten maar water trekt zich niks aan van grenzen, zoals blijkt bij overstromingen en watervervuiling. Niet zelden ontstaat overlast of vervuiling elders om in een ander land een probleem te veroorzaken. Toch is de Europese Unie beleid gaan maken, zoals het stroomgebiedenbeleid. In Nederland is die ontwikkeling meegenomen door de Staatscommissie over waterbeheer 21^{ste} eeuw. Willemijn Dicke beschouwt in haar dissertatie watermanagement als een universeel verschijnsel. Object van haar onderzoek was hoe twee landen met verschillende tradities in watermanagement reageren op uitdagingen van 'dit' moment. Daartoe bekijkt ze Wales, Engeland en Nederland. Zij probeert 'nieuwe elementen in watermanagement te onderscheiden aan de hand van twee invalshoeken' (2001: 267). De eerste invalshoek betreft een nadere studie van recente benaderingen van watermanagement om er achter te komen of het inderdaad om een nieuwe aanpak gaat. Daartoe onderzoekt ze de 'grote verhalen' van deze tijd. Volgens een verhaal is de wereld op weg naar verdergaande standaardisatie. Dat brengt ons bij de zienswijze van Ritzer over *McDonaldization*, daarbij verwijzend naar de eetgelegenheden die overal in de wereld gelijk zijn: gelijke bouw, tafels, stoelen, porties, enz. . De samenlevingen zouden hier ook aan onderworpen worden. Dus ook watermanagement? Een tweede verhaal is het verhaal van de *voortdurende fragmentatie*. Dat brengt ons bij de *postmoderne zienswijze* van Frissen c.s. Watermanagement verschilt overal?

Deze twee verhalen conflicteren. Hoe uiten ze zich in watermanagement? Dicke wil weten welk land welk verhaal *in de praktijk* van het watermanagement naar voren brengt. Daarbij maakt ze ook een historische vergelijking door een eeuw terug te kijken.

Probleemstelling

De probleemstelling wordt bij Dicke dan:

- 'Wat zijn de dominante verhalen in het hedendaags watermanagement in Engeland, Wales en Nederland in vergelijking tot de dominante verhalen in de laatste decennia van de negentiende eeuw?'
- 'Wat zijn nieuwe elementen in hedendaags watermanagement in vergelijking met watermanagement in de negentiende eeuw?'
- 'Ontwikkelt watermanagement zich in een moderne of postmoderne richting? Of ontwikkelt het zich in een richting die modern noch postmodern genoemd kan worden?'
- 'Wat dragen ons begrip van hedendaags watermanagement en de nieuwe elementen hierin bij tot ons begrip van collectieve goederen in relatie tot de natiestaat?'

De analyse van verhalen staat centraal. Dicke (2001) onderscheidt verhalen op drie niveaus:

grote verhalen, beleidsverhalen en 'kleine verhalen'. De beleidsverhalen vormen de bemiddeling tussen de grote en de kleine verhalen.

Drie soorten verhalen vlg. Dicke

Wat wordt daarmee bedoeld? Grote verhalen 'zijn universele verklaringen die verhalen over gebeurtenissen die beslissend zin voor de richting waarin de mensheid zich ontwikkelt. Kleine verhalen worden wel aangeduid als *'petit recits'*. Kleine verhalen doen verslag van persoonlijke ervaringen en specifieke situaties. Duidelijk zal zijn dat er helemaal geen breuk is tussen de grote en kleine verhalen. De grote verhalen zijn qua beslissende betekenis terug te vinden in de kleine verhalen. Denk maar eens, zegt Dicke, aan de overstroming in 1953 in Nederland. Beleidsverhalen vormen in haar analyse van watermanagement een tussenniveau. Ze benoemt deze beleidsverhalen in navolging van de bekende auteur Roe als verhalen 'which are taken by one or more parties to the controversy as underwriting and stabilizing assumptions for policymaking in the face of the issue's uncertainty, complexity or polarization' (Roe, 1994: 3; Dicke, 2001: 268). Beleidsverhalen bevatten altijd een normatief element. Een groot verhaal biedt beschrijving van waar het heen gaat, terwijl een beleidsverhaal de richting aangeeft waarin de situatie moet veranderen.

Narratieve analyse vlg. Dicke

Narratieve analyse is voor Willemijn Dicke een analyse van drie soorten verhalen. Narratieve analyses zijn wel gekritiseerd. Ze onttrekt zich niet aan die kritiek. De kritiek op narratieve analyses komt neer op het verwijt van gebrek aan goede definities, vaagheid en methodisch tekort (Dicke, 2001: 268). Dat heeft Dicke zich aangetrokken. Zij analyseert beleidsverhalen aan *de hand van zeven elementen*: ontologie, redenering, gebeurtenissen, thema, theorieën, retorische hulpmiddelen en dominantie. Dicke wil bijdragen aan meer conceptuele en methodische duidelijkheid.

Het theoretisch kader behandelt ze in hoofdstuk 2 van haar dissertatie. Daarin komt het grote verhaal van vooruitgang (door haar betiteld als een ouderwets verhaal), moderniteit en modernisme gedefinieerd. Centraal begrippen hierin zijn rationaliteit en rationalisering. Zij concludeert dat de bestuurskunde en organisatiekunde doordrongen zijn van vooruitgangdenken (het vooruitgangsverhaal), waarbij de natiestaat de spil is in de rationalisering van de samenleving. De staat is de centrale sturende autoriteit in de samenleving.

In hoofdstuk 3 komen moderniteit en postmoderniteit aan de orde. Zij stelt dat theorieën over het aantreden van een nieuw tijdperk, over globalisering en postmoderne organisatie-theorieën 'met elkaar verband houden' (2001: 269). Dicke onderscheidt vier visies op globalisering en de gevolgen van elke visie voor de rol van de natiestaat. 'Door het verdwijnen van het legitimerende grote verhaal van de Vooruitgang, in combinatie met de nieuwe uitdagingen van een mondiaal karakter waarvoor watermanagement staat, wordt de publiek-private scheidslijn in het middelpunt van de belangstelling geplaatst'.

De theorie om de publiek - private scheidslijn te ontleden in watermanagement komt in hoofdstuk 4 aan bod. Zij komt tot het inzicht dat 'publiek' en 'privaat' op veel manieren tegenover elkaar geplaatst kunnen worden. Zij onderscheidt dan drie discoursen waarin over publiek en privaat aan de orde komen:

- Staat versus markteconomie: discours I;
- Privacy versus sociabiliteit: discours II;
- Actief burgerschap als basis voor de gemeenschap versus individuele belangen discours III.
- In de publiek-private scheidslijn onderscheidt ze vervolgens twee basisdimensies.

Figuur: Twee basisdimensies van de publiek-private scheidslijn ten behoeve van de vergelijkende analyse van discoursen volgens Dicke (2001)

	Publiek	Privaat
Dimensie 1: collectiviteit	Staat	Markt
Dimensie 2: zichtbaarheid	Openbaarheid	verborgene

De eerste scheidslijn in het onderzoek van Dicke is die op de dimensie collectiviteit, met staat en markt als uitersten, de andere scheidslijn is zichtbaarheid met als uitersten openbaarheid versus het verborgene. Discours I gaat uit van de collectiviteitsdimensie, discours stelt de zichtbaarheid centraal en discours III is een hybride op beide dimensies. 'Afhankelijk van het discours dat gebruikt wordt, zullen organisaties, mensen en goederen publiek of privaat worden genoemd' (2001: 270). Dicke laat zien dat 'het ouderwets moderne vooruitgangsverhaal een specifieke balans voorstond, die nooit eerder op die manier tot stand is gekomen. Het Vooruitgangsverhaal bepleitte een scherpe scheiding tussen de twee sferen, met de natiestaat als spil. Dit resulteerde in een transformatie van de balans tussen publiek en privaat. Voor sommigen was deze nieuwe balans een voorwaarde tot verdere vooruitgang van de samenleving, voor anderen was het een vloek'. Nu lijken we weer voor zo'n belangrijke transformatie te staan. De natiestaat heeft gedurende minstens 150 jaar de publieke en private sferen kunnen definiëren op basis van territoriale grenzen. Nu collectieve goederen, traditioneel bij uitstek het terrein van de natiestaat, steeds meer als mondiale collectieve goederen gezien worden, is de rol van de natiestaat niet langer vanzelfsprekend in het bepalen van de balans tussen publiek en privaat' (2001: 270).

In hoofdstuk 5 onderzoekt Dicke watermanagement tegen het einde van de negentiende eeuw in Engeland en Wales en in hoofdstuk 6 in Nederland. In hoofdstuk 7 en 8 zijn de repertoires van hedendaagse watermanagement in de landen behandeld. Er blijken nog steeds, aldus Dicke letterlijk 'moderne elementen te vinden in de repertoires van vandaag, maar dat de dominante verhalen gebaseerd zijn op een nieuw "groot verhaal". We zien dit nieuwe "grote verhaal" naar voren komen in beleidsverhalen die vertrekken vanuit een systeemperspectief. Water, beschouwd als systeem, houdt zich niet aan nationale grenzen. Als we het systeemperspectief combineren met het idee dat water een eeuwige kringloop doormaakt (..) dan moet water uiteindelijk op mondiaal niveau beschouwd gaan worden. Deze beleidsverhalen ("Duurzaam watermanagement", "Ecopragmatisch watermanagement", en het "Euroverhaal" in Engeland en Wales, en "Ruimte voor de rivier", "Ecologische

Kringloop" en "Transnationaal water" in Nederland) zien we een "groot verhaal" verweven, met als centrale waarde het besef van de wereld als geheel. We hebben dit verhaal "Globaliteit" genoemd' (Dicke, 2001: 271).

'Hoewel in beide landen hetzelfde "grote verhaal" dominant is in hedendaags repertoire, ontwikkelden ze ieder hun eigen antwoord op nieuwe mondiale uitdagingen. Dit is heel goed zichtbaar in de publiek-private scheidslijn. Engeland kent een vergaande privatisering van de waterindustrie, terwijl Nederland recentelijk de publieke invloed heeft versterkt. Het publieke en private karakter wordt met heel andere argumenten verdedigd en aangevallen. In Engeland gaat het vooral om de volksgezondheid versus efficiency, en het beeld van "fat cats" voor de directeurs van de waterbedrijven is dominant in het repertoire van Engeland en Wales. Om burgers te beschermen is een striktere controle noodzakelijk. In Nederland worden argumenten voor een publieke watervoorziening aangedragen vanuit het watersysteem. Omdat het water een ecologische kringloop vormt, is het onmogelijk om delen hiervan op te knippen en die te privatiseren. Dat zou de kringloop als geheel schaden'. En: 'De nationale tradities van omgaan met water verklaren deze verschillende evenwichten van publiek en privaat. In Nederland is water altijd gezien als een collectief goed (bescherming tegen overstromingen en nationale defensie), terwijl in Engeland het "merit good" aspect meer in de belangstelling heeft gestaan. Gedurende de 19^{de} eeuw zijn beide tradities volgens het ouderwets moderne verhaal opnieuw gedefinieerd. Nu, aan het begin van de 21^{ste} eeuw, legitimeert dit verhaal de ouderwetse scheidslijn niet langer. Beide landen zoeken naar nieuwe evenwichten als antwoord op mondiale uitdagingen' (2001: 272).

Conclusies van Dicke

Dicke komt in het proefschrift over watermanagement tot de volgende conclusie. Citaat: 'Hedendaags watermanagement kenmerkt zich door een ander repertoire van verhalen dan een eeuw geleden. Centraal staat nu de veerkracht en de duurzaamheid van watersystemen. Het Vooruitgangsverhaal is niet vervangen door het postmodernisme, zoals de postmodernisten beweren. In plaats daarvan is een geheel nieuw "groot verhaal" naar voren gekomen, het verhaal van de "Globaliteit".

Dicke: 'Het besef van de wereld als een geheel betekent voor watermanagement dat we niet langer volgens de lijn "ons" water versus "hun" water kunnen denken. Al het water maakt deel uit van een mondiale watervoorraad. Dat heeft implicaties voor de publiek - private scheidslijn'.

Dicke: 'Ten eerste wordt water getransformeerd van een nationaal collectief (of "merit") goed naar een mondiaal collectief goed. Dit houdt in dat de natiestaat, die gedurende 150 jaar als controlerende en organiserende autoriteit van de samenleving werd beschouwd, de scheidslijnen niet langer kan bewaken en reguleren. In plaats van de landsgrenzen, die tamelijk arbitrair zijn met betrekking tot watermanagement, die water managed op basis van zijn natuurlijke kwaliteiten' (2001: 272).

We vervolgen met de letterlijke conclusies van Dicke: 'Ten tweede zijn we decennia lang geneigd geweest om slechts een dimensie van de publiek-private scheidslijn te benadrukken, namelijk de collectiviteitsdimensie. Daarenboven werd collectiviteit gelijkgesteld aan de natiestaat. Immers, in dagelijks spraakgebruik noemen we watermanagement in Engeland en Wales 'privaat', en we beschouwen Nederlands watermanagement als "publiek". Maar als we de zichtbaarheidsdimensie van de publiek - private scheidslijn in aanmerking nemen, komen we tot een ander oordeel. Beide landen hebben *hun eigen specifieke mix van publiek en privaat*. Engeland en Wales zijn weliswaar privaat op de collectiviteitsdimensie, maar scoren hoog op zichtbaarheid. Nederland is publiek als het gaat om de collectiviteitsdimensie, maar is aanzienlijk minder publiek als het gaat om de zichtbaarheidsdimensie'.

Dicke: 'Nu niet langer nationale territoriale grenzen de organisatie in watermanagement bepalen, maar in plaats daarvan de natuurlijke kwaliteiten van het watersysteem, komen de beperkingen van *deze eenzijdige benadering* naar voren'.

'Discours I, dat de staat tegenover de markteconomie stelt, is alom aanwezig in het debat over de publiek-private scheidslijn in watermanagement. Het discours wordt zowel gebruikt door voor- als tegenstanders van de privatisering. Ik heb aangegeven dat dit discours *niet volstaat om twee redenen*. Ten eerste is watermanagement voor een belangrijk deel een natuurlijk monopolie. In andere nutssectoren is het juist de (min of meer) vrije concurrentie die de positie van de burger beschermt. Aangezien concurrentie tussen verschillende aanbieders moeilijk of onmogelijk is, vraagt privatisering van watermanagement om organisatorische vormen die verschillen van de privatisering van andere nutssectoren. Ik heb bepleit dat die organisatorische vorm zowel de zichtbaarheid als collectiviteit moet waarborgen. Een tweede reden waarom discours I tekortschiet is gelegen in de transformatie van water als nationaal collectief goed naar water als mondiaal publiek goed. In deze herdefinitie verliest de natiestaat haar vanzelfsprekende gezag om water te beheersen binnen haar landsgrenzen. Hiermee verliest ook het simpele contrasterende paar van staat versus markt zijn kracht' (2001: 273).

'Discours III biedt een rijkere visie voor de toekomst. De definitie van publiek in termen van actief burgerschap verlaat de kunstmatige scheiding tussen zichtbaarheid en collectiviteit, eigen aan zowel discours I als II. Omdat discours III een hybride van de collectiviteits- en zichtbaarheidsdimensie herbergt, *maakt het een herwaardering van de publiek-privaat balans mogelijk*. In dit discours staat immers niet centraal of watermanagement in handen van de staat is of niet. Het gaat erom of de dimensies van collectiviteit en zichtbaarheid in balans zijn. Dit biedt een basis om de relatie tussen water en samenleving, lang vergeten gedurende de moderniteit, weer te herstellen' (einde conclusies Dicke) (Dicke, 2001: 273).

Literatuur over narratieve analyse

Algemeen over beleid:

- Abma, T. en R. in 't Veld (red.), Handboek beleidswetenschap, Boom, Meppel, 2001.

- Funtowic, S.O. & J.R. Ravetz, *Uncertainty and quality in science for policy*, Kluwer, Dordrecht, 1990.
- Hoogerwerf, A., *De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans*, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 3, 1989, nr. 4, pp. 320-341.
- Hoogerwerf, A., *Beleids berust op veronderstellingen: de beleidstheorie*, in: *Acta Politica*, 1984, pp. 493-532.
- Hoppe, R. & A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, Den Haag, 1998.
- Parsons, W., *Public policy*, Edward Elgar, Aldershot, 1995.
- Rein, M. & D. Schön, *Reframing policy discourses*, in: Fisher, F. & J. Forrester (eds.), *the argumentative turn in policy analysis and planning*, UCL Press, 1993, p. 145-166.
- Roe, E., *Narrative policy analysis: theory and practice*, Duke UP, Durham, 1994.
- Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process*, Westview Press, Boulder, 1999.
- Schön, D. & M. Rein, *Frame reflection*, Basic books, New York, 1994.

Postmoderne bestuurskunde:

- Boje, D.M., R.P. Gephart & T.J. Thatchenkery (eds.), *Postmodern management and organization theory*, Sage, Londen, 1996.
- Fox, Ch. & H.T. Miller (eds.), *Postmodern public administration – Toward discourse*, Sage, Londen, 1995.

Betekenismanagement:

- Kensen, S., *Sturen op variatie – Sociale vernieuwing en de Deense variant als bronnen van inspiratie*, VNG, Den Haag, 1999.
- Kensen, S., *Sturen op variatie als betekenismanagement – Het spelen met andersheid*, in: Gastelaars, M. & G. Hagelstein (eds.), *Management of meaning*, ISOR UU, Utrecht, 1995, pp. 189-205.
- Weick, K.E., *Sensemaking in organizations*, Sage, Thousand Oaks, 1995.
- Yanow, D., *How does a policy mean? - Interpreting policy analysis and organizational actions*, Georgetown University Press, Washington DC, 1996.
- Yanow, D., *The communication of policy meanings: implementation as interpretation of text*, in: *Policy Sciences*, jrg. 26, 1993.

Sociale constructie:

- Potter, J., *Representing reality: discours, rhetoric and social construction*, Sage, londen, 1996.
- Plotter, J. & M. Wetherell, *Analyzing discours*, in: Bryman, A. & B. Burgess (eds.), *analyzing qualitative data*, Routledge, Londen, 1994.

Debat/ dialoog:

- Eeten, M. van, *Dialogues of the deaf – Defining new agendas for environmental deadlocks*, Eburon, Delft, 1999.
- Eeten, M. van, *Een onderdrukkend dilemma: waarom het debat over de groei van de burgerluchtvaart in Nederland een nieuwe agenda nodig heeft*, in: *Beleidswetenschap*, 1998, nr. 3, pp. 211-232.

- Ellinor, L. & G. Gerard, *Dialogue: rediscovering the transformative power of controversy*, John Wiley & sons, New York, 1998.
- Gutmann, A. & D. Thompson, *Democracy and disagreement – Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it*, Harvard UP, Cambridge, 1996.
- Martens, K., *Debatteren over mobiliteit*, Nijmegen, 2000.
- Pröpper, I. & W.J. Witteveen, *Goede en slechte debatten*, in: Kersbergen, K. van, en I.M.A.M. Pröpper (red.), *Publiek debat en democratie*, Sdu, Den Haag, 1995, pp. 13-31.
- Singer, O., *Policy communities and discours coalitions – The role of policy analysis in economic policy making*, in: *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 11, 1990, nr. 4, pp. 428-458.

Discoursanalyse van debatten:

- Aarts, M. en H. te Molder, *Over natuur gesproken – Een discours-analytische studie van een debat*, Rathenau Instituut, SDU, Den Haag, juni 1998.
- Aarts, M.N.C., *Een kwestie van natuur - Een studie naar de aard en het verloop van communicatie over natuur en natuurbeleid*, LUW, Wageningen, 1998 (diss.).
- Eeten, M.J.G. & E.M. Roe, *Ecology, engineering and the paradox of management: reconciling ecosystem rehabilitation and service reliability*, Oxford UP, Oxford, 2001.
- Eeten, M.J.G. van, *Recasting intractable policy issues: the wider implications of the Netherlands Civil Aviation Controversy*, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, jrg. 20, 2001, nr. 3.
- Hajer, M., *Discourscoalities in politiek en beleid: de interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek*, in: *Beleidswetenschap*, 1989, nr. 3, pp. 242-263.
- Hajer, M., *Discourse coalitions and the institutionalisation of practice: the case of acid rain in Brittain*, in: Fisscher, F. & J. Forrester (eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke UP, Durham, 1993, pp. 43-76.
- Hajer, M., *The politics of environmental discourse*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- Molder, H.F.M. te, & C. Martijn, *Discours-analyse en cognitieve psychologie: hoe sociaal is taal?*, in: *Psychologie en Maatschappij*, jrg. 18, 1994, pp. 234-247.
- Molder, H.F.M. te, *Discours of dilemmas: an analysis of government communicator's talk*, wageningen, Vakgroep Voorlichtingskunde, 1995 (diss.).
- Plotter, J. & M. Wetherell, *Analyzing discours*, in: Bryman, A. & B. Burgess (eds.), *Analyzing qualitative data*, Routledge, Londen, 1994.

Discoursen rond watermanagement:

- Reijnders, L., *Naar een duurzame technologische ontwikkeling*, Heerlen, 1999 (oratie).
- Dicke, W., *Bridges & watersheds – A narrative analysis of watermanagement in England, Wales and the Netherlands*, Aksant, Amsterdam, 2001 (diss.).

Algemene literatuur over narratieve analyse:

- *Beleid en maatschappij, Beleid als fictie - Over de rol van verhalen in de bestuurlijke praktijk*, 1997, nr. 1.

- Dongen, H.J. van, The end of the great narratives on organization theory, in: Driel, H. van (red.), *Ontwikkeling van het bedrijfskundig denken en doen: een rotterdams perspectief*, 1993.
- Dongen, H.J. van, e.a., *Een kwestie van verschil*, Eburon, Delft, 1996.
- Eeten, M. van, P. Kalders en M. van Twist, Verhalen vertellen, in: *Bestuurskunde*, 1996, nr. 4, pp. 168-188.
- Kaplan, T., Reading policy narratives: beginnings, middles and ends, in: Fischer, F. & J. Forrester (eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke UP, Durham, 1993.
- Kaplan, T., The narrative structure of policy analysis, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, 1986, nr. 4, pp. 761-778.
- Roe, E., *Narrative policy analysis: theory and practice*, Duke UP, Durham, 1994.
- Roe, E., Applied narrative analysis: the tangency of literary criticism, social science and policy analysis, in: *New Literary history*, 1992, pp. 555-581.
- Wagenaar, H., *Beleid als fictie: over de rol van verhalen in de bestuurlijke praktijk*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997b, nr. 1, pp. 7-21.
- Wagenaar, H., *Beleid als fictie: praktijk en verhaal in het Openbaar bestuur*, in: Abma, T. & R. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Amsterdam, 2001, pp. 321-333.
- Wagenaar, H., *Verhalen in de beleidspraktijk*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997a, nr. 1, pp. 2-7.
- Hajer, M.A., *Politiek als vormgeving*, Vossius Pers, Amsterdam, 2000.
- Forrester, J., *The deliberative practioner – Encouraging participatory planning processes*, The MIT Press, Cambridge, 1999.
- Rosenthal, U. e.a., *Ambtelijke vertellingen*, Lemma, Utrecht, 2000.

Voorbeelden van narratieve analyses:

- Abma, T.A., Storytelling as inquiry in a mental hospital, in: *Qualitative Health Research*, 1998, nr. 6, pp. 821-838.
- Abma, T., *Machtige verhalen – Over de rol van verhalen ter continuering en verandering van de professionele praktijk in een psychiatrisch ziekenhuis*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997, nr. 1, pp. 21-32.
- Deuten, J.J. & A. Rip, Narrative infrastructure in proces creation processes, in: *Organization Studies*, 2000, nr. 1, pp. 69-93.
- Dicke, W., *Bridges & watersheds – A narrative analysis of watermanagement in England, Wales and the Netherlands*, Aksant, Amsterdam, 2001 (diss.).
- Eeten, M. van, *Dialogues of the deaf – Defining new agendas for environmental deadlocks*, Eburon, Delft, 1999.
- Eeten, M. van, *Een onderdrukkend dilemma: waarom het debat over de groei van de burgerluchtvaart in Nederland een nieuwe agenda nodig heeft*, in: *Beleidswetenschap*, 1998, nr. 3, pp. 211-232.
- Eeten, M. van, *Sprookjes in rivierenland – Beleidsverhalen over wateroverlast en dijkversterking*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997, nr. 1, pp. 32-44.
- Twist, M. van, *Verbale vernieuwing*, Eburon, Delft, 1994.

Narratieve analyse en het Groene Hart:

- Eeten, M., van, De waarheid en autoriteit van beleidsficties in de controverse rond het Groene Hart, in: Abma, T. & R. in 't Veld (red.), Handboek beleidswetenschap, Boom, Amsterdam, 2001, pp. 375-382.
- Lingbeek, O., De macht van de metafoor – Een analyse van de planning voor het Groene Hart, Van Gorcum, Assen, 1998.

Beleidsevaluatie volgens de narratieve aanpak:

- Kensen, S. & P. Bogason, Two approaches of narrative policy evaluation compared evaluating a Danish neighborhood council twice, in: Abma, T. (ed.), Telling tales, JAI Press, Connecticut, 199, p. 79-108.
- Abma, T., Responsief evalueren, Rotterdam, 1996.

Narrative policy analysis en de lerende organisatie:

- Sims, D, Organisational learning as the development of stories, in: Easterby-Smith, M. e.a. (eds.), Organizational learning and the learning organization, Sage, londen, 1999, p. 44-58.

Procesmanagement en narratieve analyse:

- Abma, T.A., Als op ontdekkingsreis een procesmanager, in: Bestuurskunde, maart 2001, nr. 2, pp. 81-90.

Kritische beschouwingen over narratieve analyse:

- Hupe, P.L., Wetenschap als verhaal – Een inleiding in de postmoderne bestuurskunde, in: Bestuurskunde, 1996, nr. 6, pp. 260-275.
- Hupe, P.L., De hermeneutische verleiding, in: Beleid en Maatschappij, 1997, nr. 1, pp. 44-51.
- Akkerman, A. & R. Torenvlied, Er was eens? – Postmoderne bijdragen in de bestuurskunde: een reactie, in: Bestuurskunde, 1997, nr. 1, pp. 30-37.

D Balans

32 Balans: vermommingen van beleid

Het overheidsbeleid is in de jaren negentig verzakelijkt. Etnische minderheden krijgen door de verzakelijking van het overheidsbeleid te weinig aandacht. De integratie van allochtonen wordt vertraagd doordat cultuurverschillen en multiculturaliteit maar weinig ruimte krijgen. Dat schrijft de Raad voor het Binnenlands Bestuur in het advies *'Retoriek en realiteit van het integratiebeleid'*. Volgens de raad zijn vooral allochtonen het slachtoffer van een verzakelijking. Omdat de overheidsdiensten worden 'afgerekend' op 'output' worden minder competente burgers tekortgedaan. Vaak zijn dat juist allochtonen, aldus de raad. De voorkeur voor *integratie* boven *multiculturaliteit* is volgens de raad niet goed. De raad pleit voor een betere samenwerking van overheidsdiensten bij het integratiebeleid. Ook vindt de raad dat bedrijven meer allochtonen in dienst moeten nemen, dat er overlegplatforms op lokaal en wijkniveau worden ingesteld en dat de landelijke overlegfora met vertegenwoordigers van minderheidsorganisaties hun beste tijd hebben gehad.

Het openbaar bestuur is niet alleen een kwestie van macht maar ook van symboliek. De overheidsinstellingen kennen een symbolische kant, de politieke processen zitten vol symboliek. Symboliek verwijst naar tekens. Een politieke democratie kent tekens, zoals het verkeer vol tekens zit. Deze tekens zijn van allerlei aard. Er zijn tekens voor in principe de hele samenleving, zoals het vieren van een verjaardag van de koningin en het houden van een Troonrede. Sommige tekens zijn bestemd voor en bekend bij een kleinere groep. Wat de tekens betekenen, is een onderwerp van interpretatie in een interpretatiegemeenschap.

Alle politieke beleid kent inhoud en symboliek, niet slechts bepaald beleid. Dat beleid symbolisch is, betekent volgens Murray Edelman dat er een waarden- en normenpatroon achter ligt. Doelstellingen achter beleid zijn nooit neutraal.

De keuzen van woorden, termen, begrippen is de sleutel op de deur van de symboliek. De taal van het beleid verdient bestudering want taal zegt veel over welke percepties in de samenleving en welke probleemdefinities door beleid bevestigd of veranderd worden.

Tabel: Enkele specifieke benaderingen voor de interpretatie van beleidsveranderingen

Benadering ter interpretatie van beleidsveranderingen	Klassiek auteur	Aspect van verandering
Previous policies	Lindblom, Greiner	Conditie voor verandering
Agenda building	Cobb & Elder	Erkenning en verwerving plaats op agenda
Actors and ideas	Roberts & King/ Teske & Schenieder	Initiatoren/ entrepreneurs
Problem change/ stage model	Nakamura	Fase conditioneert volgende fase
Trendbreuk in omgeving organisatie	Porter/ Mintzberg	Wijziging strategisch beleid
Crisis, ramp, rel	Rosenthal e.a.	Crisis noopt tot beleidsaanpassing
Negatieve beleidsevaluatie	DeLeon/Pröpper/ Korsten	
Policy feedback	Pierson	Eindfase leidt tot nieuwe cyclus
Policy innovation	Polsby	Bepaald type
Shift of policy paradigm	Hall	
Policy windows	Kingdon	Bepaalde momenten geschikt of ongeschikt
Sensitizing concepts/ ideologie	Yanow/DeLeon	Ideologie als ijsbreker voor verandering
Indirect causes and effects	Jordan	Actie als oorzaak en gevolgen van verandering (Brent Spar)
Policy dynamics	Hogwood & Peters	Aard van verandering
Policy termination	DeLeon	Aard van verandering
ACF framework/ policy learning	Sabatier	Aard van verandering
Symbolic politics	Edelman	Aard van verandering
Immortal organizations	Kaufman	Omvang verandering Onsterfelijkheid organisaties
Cultural theory	Thompson, Ellis & Wildavsky	Verschillen in beleid en beleidsveranderingen tussen culturen

Cultural dynamics	Namenwirth	Verschil en herhaling in de tijd
Path dependency	Esping Andersen/ Rose & Davies	erfelijkheid
Punctuated-equilibrium	Baumgartner & Jones	

Het werk van Murray Edelman is een inspiratiebron geweest voor studies naar symboliek van politiek, bestuur en beleid, naar imago's en ook naar retoriek en argumenteren, ook wel argumentatieve beleidsanalyse genoemd. In de hoek van taal en beleid kunnen we ook auteurs plaatsen als Christopher Hood, Martin Rein en Donald Schön, Frank Fischer en Giandomenico Majone. Van de Nederlanders noemen we Witteveen, Hoppe, Frissen, Hoogerwerf, Pröpper, Edwards, Korsten en Van Twist.

Dit perspectief op beleid is een belangrijk aanvulling op andere theorievorming. Ze vraagt aandacht voor thema's die niet eerder belicht zijn, en betrekking hebben op de achterkant van beleid, zoals motieenvocabulaires, de bestuurstheorie en -doctrine, beginselen, de beleidstheorie, heuristische-ontwikkeling en 'framing', metaforen, beeldschema's, argumentatietheorie.

Op het vlak van toepassing hebben we niet de indeling in achterkant-aspecten van beleid gevolgd maar analyses gericht op drie vraagstukken:

- a het imago van de overheid;
- b de vraag of beleidstaal uit 'Den Haag' verschilt van die in dag- en opiniebladen;
- c aspecten van beleidstaal in verschillende soorten taaluitingen of genres, zoals speeches, interviews, debatten, nota's en brochures, wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, circulaire, verordeningen en beschikkingen, formulieren, advertenties, televisiespots.

Deze benadering lijkt op het eerste gezien vooral gericht op ontmaskering van beleidspretenties en het belichten van de achterkant van beleid en beleidstaal. Bij nader inzien is gebleken dat hier veel aanknopingspunten te vinden zijn voor praktisch handelen. Hier komt de 'kunde' van de bestuurskunde aan de orde, onder meer in aandacht die gevraagd wordt voor 'goed argumenteren'. Een tweede voordeel van deze theorievorming is dat bepaalde verschijnselen uit het openbaar bestuur in beeld komen, die door andere theorieën genegerd worden, zoals de verbale strategieën van politieke acteurs.

Deze theorievorming over symboliek sluit nog het meest aan aan op denken in termen van cultuur, zoals we dat vinden in de traditie van buitenlandse auteurs als Mary Douglas, en Aaron Wildavsky, aldus ook Van der Veen (1991: 308). Deze theorievorming over symboliek in beleid is een inspiratiebron geweest voor allerlei studies, ook die naar cultuur van organisaties (Frissen, 1988: 408).

Taaluitingen zijn een inspiratiebron voor allerlei studies zijn. We noemen: de studie van 'workplace conversations', van emotionaliteit en roddels in organisaties, van

folklore in organisaties. wat te denken van een thema als 'de organisatie is conversatie' (zie Grant e.a., 1998).

Een kritische kanttekening bij voorgaande beschouwing kan zijn dat het perspectief van onderop weinig aan bod kwam. Hoe treden bijvoorbeeld burgers, bedrijven, actiegroepen, vakbonden een overheid retorisch tegemoet? Hoe leggen zij overtuigingskracht in brieven, bezwaarschriften, voorstellen, onderhandelingen? Daarover bestaan wel enige inzichten. Bekend is dat burgers die zich richtten tot ambtenaren uit Israel gebruik maakten van verschillende persuasieve middelen (Danet, 1971). Onderzoek naar bezwaarschriften en bezwaarprocedures wijst onder meer uit dat bezwaarschriften lang niet altijd bedoeld zijn om bezwaar te maken. Sommige gemeentebesturen attenderen een provinciebestuur door middel van een bezwaarschrift op bepaalde zaken om te laten zien dat men attent is en blijft (Korsten en Pouwels, 1979). Er bestaat een specifieke literatuur over sociale bewegingen (Klandermans en Seydel, 1991). Er bestaan uiteraard meer studies op het terrein van 'overtuigen' en onderhandelen. We verwijzen naar literatuur daarover.

Een fundamenteel aanval op de theoretici van beleidstaal en symboliek betreft de vraag of opvattingencomplexen, denkkaders, er uiteindelijk bij beleid toe doen, of ze eigenlijk wel relevant zijn. Leggen ideeën niet het loodje in de strijd tussen belangen en macht? Ideeën doen er echter wel degelijk toe. In een theoretische analyse van sociaal-wetenschappelijke literatuur en taalstudies concludeert Yee dat opvattingen over beleid er toe doen. Yee (1996) laat zien dat veel onderzoekers er niet in slagen om duidelijk te maken op welke wijze ideeën een effect hebben op gevoerd beleid. Dat lijkt ook een opgave voor Nederlandse onderzoekers.

Literatuur over modes in management

- Bos, R. ten, Fashion and utopia in management thinking, KUB, Tilburg, 2000.
- Grant, D. en C. Osrick (ed.), Metaphor and organization, Sage, Londen, 1996.
- Grant, D., T.W. Keenoy & C. Osrick (eds.), Discourse and organization, Sage, Londen, 1998.